

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Mgr. Jana Balounová

**Institut veřejného užívání  
se zaměřením na jeho uplatňování  
v plzeňském centrálním obvodě  
ve střetu s právem shromažďovacím  
a právem petičním**

**Rigorózní práce**

Konzultant: Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21.3.2016

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

**Institut veřejného užívání se zaměřením  
na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodě  
ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním**

**Legal concept of public use with focus  
on its application in the central Pilsen borough  
in conflict with freedom of assembly and right to petition**

**Rigorózní práce**

**2016**

**Mgr. Jana Balounová**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 30.3.2016

Mgr. Jana Balounová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., konzultantovi mé rigorózní práce, za její odborné vedení, za vstřícný přístup a za pomoc, rady a připomínky při zpracování této práce.

# Obsah

|   |            |
|---|------------|
| <b>Úvod.....</b>  | <b>6</b>   |
| <b>1. Veřejné užívání.....</b>  | <b>10</b>  |
| 1.1 Pojem veřejného užívání .....   | 10         |
| 1.2 Historie veřejného užívání.....   | 13         |
| 1.3 Předmět veřejného užívání .....   | 17         |
| 1.4 Subjekty veřejného užívání.....   | 26         |
| 1.5 Veřejné užívání jako subjektivní právo? .....                                 | 28         |
| 1.6 Ochrana veřejného užívání .....   | 30         |
| 1.7 Veřejné užívání a vlastnictví.....  | 32         |
| <b>2. Druhy veřejného užívání.....</b>  | <b>38</b>  |
| 2.1 Obecné veřejné užívání .....  | 38         |
| 2.2 Zvláštní veřejné užívání .....  | 43         |
| <b>3. Shromažďovací právo a petiční právo .....</b>                               | <b>48</b>  |
| 3.1 Shromažďovací právo .....   | 48         |
| 3.2 Petiční právo .....   | 57         |
| <b>4. Veřejné užívání v plzeňském centrálním obvodu.....</b>                      | <b>61</b>  |
| 4.1 Plzeňský centrální obvod.....   | 61         |
| 4.2 Rozdělení pravomocí v rámci statutárního města Plzeň .....                    | 64         |
| 4.3 Zákon o pozemních komunikacích .....  | 68         |
| 4.3.1 Přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů .....                     | 71         |
| 4.3.2 Užití pozemní komunikace pro zvláštní činnosti.....                         | 75         |
| 4.3.3 Umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních či podzemních vedení ..      | 83         |
| 4.3.4 Pořádání sportovních, kulturních a podobných akcí .....                     | 84         |
| 4.3.5 Výjimečné užití silnice nebo místní komunikace zvláštními vozidly .....     | 85         |
| 4.3.6 Silniční dozor a přestupky .....  | 86         |
| 4.4 Zákon o vodách.....   | 88         |
| 4.5 Zákon o obcích.....   | 91         |
| 4.6 Zákon o ochraně přírody a krajiny .....                                       | 95         |
| 4.7 Zákon o ochraně ovzduší.....  | 97         |
| <b>5. Střet veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního .....</b> | <b>101</b> |
| <b>Závěr.....</b>   | <b>115</b> |
| <b>Seznam použitých zdrojů .....</b>  | <b>121</b> |
| <b>Přílohy.....</b>   | <b>131</b> |
| <b>Resume.....</b>  | <b>135</b> |

## Úvod

Veřejné užívání. Pojem, který zahrnuje užívání, s nímž se všichni, aniž si to uvědomujeme, setkáváme každý den. Při cestě do práce, do školy, k lékaři, při procházce městem, při parkování, při venkovním posezení v restauraci, při koupi časopisu z novinového stánku, při koupání v řece či dokonce i při sbírání hub v lese. Pojem, o jehož existenci mnoho lidí kolem nás nemá ponětí nebo alespoň netuší, co přesně si pod ním představit či co všechno zahrnuje. Pojem, který je významným institutem správního práva a umožňuje nám užívat věci, jež nám nepatří a které jsou veřejně přístupné.

Tématem mé rigorózní práce je *„Institut veřejného užívání se zaměřením na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodu ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním.“* Toto téma jsem si zvolila zejména pro jeho důležitost pro všechny z nás, neboť bez jeho pozitivněprávní úpravy bychom dnes nemohli používat cesty, chodníky ani se jít jen tak proběhnout do přírody. Do doby, než jsem se o téma veřejného užívání začala více zajímat, jsem například, podobně asi jako většina z nás, tu skutečnost, že mohu jet autem po silnici, brala automaticky jako fakt, nikdy jsem se však podobněji nezaobírala tím, proč tomu tak je a zdali pro to existuje nějaký právní režim. Postupně jsem se však dané problematice začala více věnovat, což bylo též jedním z důvodů pro volbu tohoto tématu. V neposlední řadě jsem si téma týkající se institutu veřejného užívání vybrala i proto, že literatura i odborná praxe se mu jako celku věnují minimálně a právní úprava tohoto institutu je roztržena v mnoha právních předpisech. Důvodem pro promítnutí vztahu veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního pak byla poměrná blízkost těchto institutů, resp. zejména situace, dle mého názoru situace velice zajímavá, kdy může dojít k jejich střetu.

Svoji rigorózní práci rozdělím do pěti hlavních kapitol. V první části se zaměřím na analýzu pojmu veřejného užívání. Nejprve se budu zabývat veřejným užíváním obecně, tj. vymezením obsahu tohoto pojmu, jeho charakteristikou, postavením v systému práva a jeho účelem. Následovat bude zmínka o historii tohoto institutu. Již v době Československa byla totiž tomuto tématu věnována značná pozornost, a to nejen v právní teorii, ale problematikou veřejného užívání se už tehdy mnohokrát zabýval Nejvyšší správní soud. Pro celou moji rigorózní práci bude pak důležité vymezení

předmětu veřejného užívání, jímž jsou všeobecně přístupné materiální statky. Následně se zaměřím na subjekty veřejného užívání, jejichž okruh se liší podle jednotlivého druhu veřejného užívání, a na pojetí veřejného užívání jakožto subjektivního práva. Závěr první kapitoly bude soustředěn na ochranu, kterou veřejnému užívání poskytují jednotlivé právní normy, a na vzájemný vztah veřejného užívání a vlastnictví.

V druhé kapitole se budu věnovat jednotlivým druhům veřejného užívání, tj. užívání obecnému a užívání zvláštnímu. Oba dva druhy veřejného užívání charakterizují, vymezím mezi nimi rozdíly a ke každému z těchto druhů uvedu jednotlivé příklady. Ne všechny veřejně přístupné materiální statky spadají jak pod režim obecného užívání, tak pod režim zvláštního užívání, některé statky (např. lesy), lze zařadit pouze pod jeden druh veřejného užívání (u lesů se jedná konkrétně o obecné užívání).

Třetí kapitola je zaměřena na základní politická práva, která jsou ústavně garantována a s nimiž se veřejné užívání může dostat do střetu, a na právo shromažďovací a právo petiční. Na tomto místě bude přiblížena zákonná úprava uvedených práv a způsob, jakým jsou v praxi realizovatelná. Popsány budou nejen povinnosti, které musí osoba mající zájem o výkon svého ústavně zaručeného práva dodržet, ale i například postup orgánů veřejné moci. Teoretické vymezení bude doplňováno případy z praxe.

Ve čtvrté kapitole, která bude v rámci práce stěžejní, se budu věnovat veřejnému užívání v praxi, a to konkrétně veřejnému užívání v plzeňském centrálním obvodu. K výběru této oblasti mě přimělo několik důvodů. Předně se ve své práci nechci zabývat jen veřejným užíváním z obecného hlediska, ale chci čtenáře seznámit s tím, jak tento právní institut funguje ve skutečnosti, tj. propojit teorii s praxí. Vzhledem k obsáhlosti pojmu veřejného užívání však bylo nutné zvolit si určitou oblast, v jejímž rámci bych toto propojení mohla provést. A protože pracuji v Plzni, metropoli Plzeňského kraje, vybrala jsem si jednu z jejích částí a to tu část, která je dle mého názoru pro celé město Plzeň nejdůležitější, tj. plzeňský centrální obvod – městský obvod Plzeň 3.

Vzhledem k tomu, že Plzeň je statutárním městem, které je členěno na městské obvody, bude nejprve potřebné seznámit se s úpravami pravomocí, ať už v přenesené či samostatné působnosti. Nezbytně nutné bude tedy věnovat se obecně závazné vyhlášce

statutárního města Plzně – Statutu města, který právě pravomoci jak v samostatné, tak přenesené působnosti rozděluje, a to zejména mezi Magistrát města Plzně (obec s rozšířenou působností) a městské obvody, případně orgány s celoměstskou působností. Ve spojitosti s vymezenými pravomocemi v další části předpokládám přiblížit jednotlivé druhy veřejného užívání z praktického hlediska, tedy nejen to, jak jsou tyto upraveny v právní úpravě, ale též postup, který předchází možnosti je užívat. Příkladem bude například seznámení se skutečnostmi, které předcházejí zřízení vyhrazeného parkovacího stání, pořádání koncertu na vybraných místech, rekonstrukci komunikace, zřízení předzahrádky či předsunutého prodeje, uzavření chodníku z důvodu stavebních prací, povolení plavby po přehradě či povolení odběru povrchových vod, nebo například povolení běžeckého závodu v parku, povolení kácení dřevin a podobně. Zaměřím se tedy nejen na úkony, které musí žadatel, resp. budoucí uživatel provést, ale zejména na úkony a postup veřejné správy v daném případě.

Vzhledem k tomu, že veřejné prostory nacházející se v centrálním obvodu města mají převážně charakter pozemních komunikací či veřejného prostranství, bude tomu odpovídající pozornost věnována právě této oblasti. Pro přehlednost rozdělím jednotlivé dílčí kapitoly podle právní úpravy, která se konkrétními druhy veřejného užívání zabývá.

V poslední kapitole své rigorózní práce se budu věnovat vzájemnému vztahu, resp. střetu veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního. Vzhledem k povaze veřejného užívání a jmenovaných práv může ke střetu dojít poměrně snadno, a to ve dvou případech, kdy prvním z nich je veřejné užívání výkonem předmětných práv svým způsobem zastíráno, v druhém případě pak dochází ke střetu tak, že se dvě události (jedna spadající pod režim veřejného užívání, jedna pod výkon práva shromažďovacího či práva petičního) mohou vzájemně narušit. Tato problematika bude reflektována opět konkrétně na plzeňském centrálním obvodu, a to ve spojitosti s judikaturou soudů.

Pro zpracování mé rigorózní práce bude hlavním zdrojem odborná literatura a platná právní úprava. Pro teoretické vymezení bude stěžejní zejména učebnice správního práva profesora Dušana Hendrycha a kolektivu Správní právo, Obecná část, pro část práce týkající se uplatňování veřejného užívání v praxi to pak budou především právní předpisy a komentáře k nim.



Jak již bylo výše zmíněno, literatura i odborná praxe se komplexně veřejným užíváním zabývají zřídka, proto dalším důležitým zdrojem budou odborná periodika a články odborníků věnujících se správnímu právu. Současně budu pracovat se soudními rozhodnutími, které vzhledem k roztržitosti tohoto tématu ve velkém množství právních předpisů a současně pro reflexi vzájemného vztahu s právem shromažďovacím a právem petičním budou též významným zdrojem mé práce. V neposlední řadě budu vycházet z informací a poznatků, které zjistím na Portálu městského obvodu Plzeň 3 nebo které mi budou přímo sděleny úředníky Úřadu městského obvodu Plzeň 3, kde se budu snažit prakticky seznámit se specifiky zvolené oblasti, postupu úřadu a samotného rozhodování.

Cílem mé rigorózní práce je provést souhrnné vymezení pojmu veřejného užívání a zároveň realizovat jakýsi exkurs do veřejného užívání v praxi, analyzovat, jak tento institut funguje v centrálním obvodu statutárního města Plzeň, to v souvislosti s právem shromažďovacím a právem petičním, tj. právy, které se s veřejným užíváním mohou v určitých situacích dostat do střetu.

# 1. Veřejné užívání

## 1.1 Pojem veřejného užívání

Pro celou moji rigorózní práci je stěžejní vymezení pojmu veřejného užívání. Veřejné užívání je pojem čistě doktrinální, český právní řád neobsahuje jeho legální definici, ani jej nijak pozitivněprávně nevymezuje. Veřejným užíváním obecně se tudíž zabývá pouze teorie správního práva, která jej různými způsoby definuje.

Veřejným užíváním se podle Josefa Staši rozumí: „*Užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů.*“<sup>1</sup> V jiné publikaci tentýž autor charakterizuje veřejné užívání obdobně jako „*Právní režim některých všeobecně přístupných materiálních statků, které mohou být užívány předem neomezeným okruhem osob.*“<sup>2</sup> V uvedené definici je doplněno, že se jedná o právní režim některých všeobecně přístupných materiálních statků, z čehož vyplývá, že pod právní režim veřejného užívání nelze zahrnout všechny všeobecně přístupné materiální statky. Naopak však v této formulaci není jako jeden z definičních znaků veřejného užívání zahrnut účel užívání statku, což vzhledem k důležitosti účelu statku pro vymezení veřejného užívání lze považovat za nedostatek této definice.

Pro dokreslení vymezení pojmu veřejného užívání si dovoluji uvést ještě jednu definici, která veřejné užívání charakterizuje jako „*Účelově vázané používání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů.*“<sup>3</sup>

Z výše uvedených teoretických definic vyplývají následující charakteristické znaky veřejného užívání. V první řadě se jedná o užívání všeobecně přístupných materiálních statků (a to jak statků přírodních, tak statků vytvořených lidskou činností), tj. o užívání statků, které jsou bez omezení volně přístupné. Všeobecnou přístupností se zde rozumí možnost kohokoli tento veřejný statek užívat. Druhým z rysů veřejného užívání je, že toto užívání odpovídá účelovému určení konkrétního statku, tedy že předmětný statek je užíván v souladu s účelem, pro který byl vytvořen, a v souladu s jeho povahou. Posledním definičním znakem veřejného užívání je možnost užívat

---

<sup>1</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 307.

<sup>2</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1229.

<sup>3</sup> PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 579.

veřejné statky předem neomezeným okruhem uživatelů. Okruh uživatelů se bude samozřejmě lišit podle druhu veřejného užívání, tento znak je proto nutné chápat tak, že předem nemůže být nikdo z možnosti veřejného užívání vyloučen. O veřejné užívání se bude jednat pouze tehdy, budou-li všechny tři výše stanovené definiční znaky naplněny současně.

Pro veřejné užívání není podstatné, kdo je vlastníkem předmětného všeobecně přístupného statku. Veřejným užíváním se rozumí možnost užívat konkrétní veřejný statek, který nám nepatří a to bez ohledu na vůli vlastníka. Je to taková regulace, která nemá vliv na samotnou existenci vlastnického práva, protože i přesto, že je nějaký statek veřejně užíván, jeho vlastník nadále zůstává vlastníkem a může tento statek užívat stejně jako kdokoli jiný. Vlastník je v daném případě ve svém vlastnickém právu pouze omezen, kdy toto omezení spočívá v možnosti užívání tohoto statku kromě vlastníka i někým jiným. Na veřejné užívání je tedy nezbytné nahlížet také jako na jednu z forem veřejnoprávní limitace soukromoprávního postavení adresáta, resp. veřejnoprávní limitace vlastnického práva.

Vzhledem k tomu, že veřejné užívání blízce souvisí i s vlastnickým právem vlastníka konkrétního veřejného statku, je zřejmé, že se veřejné užívání netýká jen práva veřejného, ale též práva soukromého. Proto tento institut představuje jednu z hraničních oblastí mezi těmito dvěma právními oblastmi.<sup>4</sup> I přesto se však jedná o institut správního práva, a to nejen dle teorie, ale též i podle judikatury.

Tak například Nejvyšší soud České republiky, který se zabýval otázkou, zda lze v občanském soudním řízení uplatnit ochranu práva obecného užívání pozemní komunikace vyplývajícího ze zákona o pozemních komunikacích, dospěl k závěru, že: *„Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění. Toto užívání se neopírá o občanskoprávní předpisy, ale o zákon o pozemních komunikacích. V občanském soudním řízení nelze projednávat a rozhodovat věci, upravené zákonem o pozemních komunikacích, které podle § 44 odst. 1 tohoto zákona mají být projednány v řízení, provedeném podle obecných předpisů o správním řízení.“* Nejvyšší soud proto v uvedeném rozsudku dodává, že obecný soud nemohl v dané věci s odkazem na právo obecného užívání pozemní komunikace vyhovět, avšak vzhledem k tomu, že se uplatněný nárok opíral i o tvrzenou existenci

---

<sup>4</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 307.

práva odpovídajícího věcnému břemeni, nebylo zde namístě ani zastavení řízení a postoupení věci správnímu orgánu.<sup>5</sup>

Proti uvedenému rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou se stěžovatelé domáhali jeho zrušení. Dle tvrzení stěžovatelů totiž dospěl Nejvyšší soud k nesprávnému právnímu názoru, když stanovil, že ochrana práva tzv. obecného užívání pozemních komunikací, nemůže být poskytnuta v řízení občanskoprávním, ale v řízení správním (dle správního řádu). Ústavní soud však názor stanovený Nejvyšším soudem potvrdil, když předmětnou ústavní stížnost odmítl a současně doplnil, že: „*Nárok „veřejného užívání komunikací“ není a ani nemůže být upraven předpisy práva soukromého, neboť jde o oprávnění různých subjektů vůči státu a jako institut práva veřejného byl upraven již v příslušných ust. Obecného zákoníku občanského z roku 1811.*“<sup>6</sup>

V jiném rozhodnutí Nejvyšší soud stanovil, že „*Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které nelze omezit na základě jednostranných úkonů subjektů práva.*“<sup>7</sup> Z uvedených příkladů je tedy zřejmé, že o povaze institutu veřejného užívání, jakožto institutu veřejného práva, resp. správního práva, není ani v judikatuře soudů pochyb.

Kromě vymezení obsahu pojmu veřejného užívání je nezbytné určit též účel veřejného užívání. Jak již bylo výše uvedeno, s veřejným užíváním se setkáváme každý den. Přestože jej mnozí z nás považují za samozřejmé, je nutné si uvědomit, že to tak není a že kdyby pro veřejné užívání neexistoval právní režim, jen stěží bychom mohli vykonávat běžné činnosti jako je například jízda autem nebo chůze po chodníku. Situaci, kdy by každou, byť veřejně přístupnou cestu, mohl užívat jen její vlastník a ostatní by se tak přes tuto cestu nemohli dostat například do nemocnice či do zaměstnání, si lze jen stěží představit. Uvedený příklad ukazuje, jak je úprava veřejného užívání důležitá a jaký význam pro nás tento institut má. Veřejné užívání nám přináší určitý prospěch. Jeho smysl je nutno hledat v poskytování užitku, ve schopnosti

---

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.5.2000, sp.zn. 22 Cdo 178/99, publikovaný pod č. 106, *Soudní rozhledy*, 2000, č. 10, str. 299.

<sup>6</sup> Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8.11.2000, sp.zn. II. ÚS 427/2000. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.11.2000, sp.zn. 22 Cdo 1868/2000. *Právní rozhledy*, 2001, č. 2, str. 80.

být užíván.<sup>8</sup> Tím, že je nám umožněno chodit do lesa, můžeme sbírat houby či lesní plody. Užíváním silnic je nám umožněno překonat vzdálenost a dostat se na potřebné místo. V létě se můžeme koupat v řece a opalovat se. Každý z těchto jmenovaných statků nám jeho užíváním poskytuje nějaký užitek, což je právě účelem veřejného užívání.

Jelikož je veřejné užívání nezávislé na vůli vlastníka konkrétního statku, pro to, abychom mohli něco veřejně užívat, potřebujeme zákonný základ. Pro režim veřejného užívání tedy platí zásada legality a možnost veřejného užívání musí vyplývat z pozitivněprávní úpravy.

Veřejné užívání se v závislosti na vzniku právní možnosti dělí na dva druhy, a to na obecné užívání a na zvláštní užívání. Těmto jednotlivým druhům veřejného užívání se budu věnovat v druhé části své rigorózní práce.

Na závěr teoretického vymezení pojmu veřejného užívání je nutné připomenout, že právní úprava veřejného užívání je roztržštěna do celé řady právních předpisů, které se mezi sebou navíc často liší v samotném pojetí veřejného užívání, a právní předpisy často používají i jiné pojmové vymezení.<sup>9</sup>

## 1.2 Historie veřejného užívání

Veřejné užívání je prastarým právním institutem, jehož počátky souvisejí se vznikem prvních starověkých říší. Odjakživa mohli lidé chodit a jezdit po cestách, loukách či lesích. Tyto majetky většinou patřily vládcům říší a panovníkům a obecné užívání vznikalo obyčejovým způsobem, tedy dlouhodobou obecnou praxí.<sup>10</sup> Skutečnost, že lidé dlouhodobě určitý materiální statek užívali a společnost taková užívání uznala, ke vzniku obecného užívání postačila. Proto zde nebyla potřeba vzájemné poměry a režim užívání více upravovat.

Postupem času se však veřejné užívání stalo předmětem zájmu právnické veřejnosti a byla mu věnována mnohem větší pozornost. Rozmachu toto téma dosáhlo především po vzniku Československa, v předválečné teorii ve 20. až 30. letech 20.

---

<sup>8</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 307.

<sup>9</sup> Např. zákon o vodách č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, hovoří v ustanovení § 6 o obecném nakládání s povrchovými vodami, lesní zákon č. 289/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, používá pojem obecné užívání lesů, avšak ustanovení § 19 obsah tohoto užívání vymezuje.

<sup>10</sup> POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999, str. 138.

století, a to zejména při rozboru institutu obecného užívání veřejných věcí či statků.<sup>11</sup> Nejen, že v této době vznikala význačná díla správního práva, z nichž se některá veřejnému užívání věnovala a jejichž význam je možné spatřovat i v současnosti, neboť mnoho odborníků správního práva z těchto děl i v dnešní době vychází a čerpá,<sup>12</sup> ale problematika institutu veřejného užívání se začala objevovat i v soudní judikatuře.

Obecným užíváním se dle tehdejší literatury rozumělo užívání věci odpovídajícímu jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních.<sup>13</sup> Porovnáme-li toto vymezení s definicemi uvedenými v předchozí kapitole, zjistíme, že charakteristické znaky se téměř shodují. Věcmi v obecném užívání byly veřejné neboli obecné statky, jimiž bylo vše, čeho všichni občané směli používat, jako silnice (říšské), veletoky, řeky, přístavy a břehy mořské. Ve srovnání s pojmem veřejné věci, jemuž se tehdy dostávalo též značného zájmu a kterým tehdejší nauka rozuměla věci sloužící svojí substancí přímo konkrétnímu účelu veřejné správy, byl veřejný statek užším výsekem tohoto širšího pojmu. Veřejnými statky totiž byly pouze ty veřejné věci, u nichž konkrétním administrativním účelem, jemuž sloužily, bylo právě obecné užívání.<sup>14</sup>

Za věci v obecném užívání dále nebyly považovány ty věci, které byly ponechány užívání jen určitých tříd občanstva (např. pravovárečných měšťanů nebo starousedlíků), stejně tak věci, jejichž užívání obecnostem bylo podmíněno zvláštním povolením nebo smlouvou (např. veřejné nemocnice, sbírky, knihovny atd.)<sup>15</sup> Z uvedeného vyplývá, že již v té době se rozlišovalo mezi užíváním obecným (*per usum publicum*) a užíváním zvláštním, tj. užíváním způsobem jdoucím nad užívání obecné.<sup>16</sup>

Povahou obecného užívání se mnohokrát zabýval i Nejvyšší správní soud Československé republiky. V jednom ze svých nálezů posuzoval otázku, zda majitelka domu může z té okolnosti, že otvírá okno do veřejného prostranství nebo že je zde

---

<sup>11</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 307.

<sup>12</sup> Viz např. učebnice správního práva prof. Hendrycha, která v seznamu základní literatury uvádí publikaci J. Hoetzela Československé správní právo z roku 1937 nebo učebnice prof. Vladimíra Sládečka odkazující na publikaci F. Weyra Československé právo správní z roku 1922.

<sup>13</sup> JANOVSKEÝ, Jaroslav. Obecné užívání. In HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, str. 991.

<sup>14</sup> JANOVSKEÝ, Jaroslav. Statek veřejný. In HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1938, str. 624.

<sup>15</sup> JANOVSKEÝ, Jaroslav. Obecné užívání. In HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, str. 991.

<sup>16</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a.s. 1934, str. 280.

nebezpečí poškození jejího domu jízdou vozů anebo že se při jízdě povozy zajede na chodník zřízený u jejího domu, odvozovat subjektivní nárok na to, aby jízda povozy okolo jejího domu veřejnou ulicí byla zakázána nebo omezována. Nejvyšší správní soud v dané věci stanovil, že se jedná o veřejnou ulici, tedy veřejný statek, jež je každému k používání dle svého určení a účelu zůstavený. Právo obecného a všestranného používání ulice k účelu komunikačním může úřad místní policie z důvodů veřejných upravit, popřípadě podstatně omezit. Pro to jsou však rozhodné jen ohledy zájmů veřejných, jež jednotlivý účastník jako své právo uplatňovat nesmí. Žádat by mohl jen na podkladu zvláštního práva subjektivního, ten však Nejvyšší správní soud v konkrétním případě neshledal. A i za situace, kdy by zde toto zvláštní právo bylo uznáno, nikdy nemůže být odvozován nárok na to, aby jízda povozy byla v ulici vůbec zakázána, nýbrž nanejvýš jen oprávnění upozornit policejní úřad, že je nutno učinit taková opatření, jež by jak jízdu povozy, tak i otevírání oken umožňovalo a zabezpečovalo. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že majitelka domu v daném případě nemůže žádat o zákaz nebo omezení jízdy povozu okolo jejího domu veřejnou ulicí.<sup>17</sup>

V jiném případě se zase stěžovatelé domáhali, aby mohli nadále chodit po pozemku, o němž se obec usnesla, že jej oplotí a průchod jím uzavře. Netvrdili ale, že mají právo na zvláštní kvalifikované užívání předmětného pozemku, ani netvrdili, že by měli přístup do svého domu pouze z tohoto pozemku. Titul svého nároku spatřovali stěžovatelé v tom, že pozemek je veřejný statek, který je v obecném užívání, a pokud dojde k jeho oplocení, bude toto na újmu občanstva a pozemek bude své povahy jako statek veřejný zbaven. Stěžovatelé tak svůj nárok na to, aby byl pozemek jako veřejný zachován, odvozovali pouze z dosavadního obecního užívání pozemku. Nejvyšší správní soud však tuto stížnost zamítl jako bezdůvodnou, neboť účastenství na obecném užívání veřejného statku, jaké přísluší každému občanovi, není subjektivním právem tohoto kterého jednotlivce, jenž veřejného statku fakticky užívá. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že každému je volno, aby věci k obecnému užívání určené dle své libosti užíval, pokud se tak může dít dle jejího určení a bez újmy stejného užívání ostatními. Má-li však věc být obecnému užívání zachována či jako taková zrušena, jsou

---

<sup>17</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.1919 č. 1538 publikovaný pod č. 81, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1919, str. 141-145.

pro to rozhodné zájmy veřejné, jež jsou povolány zastupovat výhradně správní orgány, jimž péče o veřejný statek po zákonu náleží. Jednotlivci, kteří mají na obecném užívání účast, nejsou v řízení nesoucím se ke zrušení veřejnosti věci oprávnění z důvodu, že veřejného statku užívali. Tato účast na obecném užívání veřejného statku totiž není subjektivním právem a účastník nemá nárok na zachování veřejného statku jako veřejného.<sup>18</sup>

Pozornost věnoval Nejvyšší správní soud Československé republiky i veřejnému užívání zvláštnímu, když např. stanovil, že povolovat zvláštní užívání veřejného statku (ulice) vystavováním prodejních stánků přísluší obci, nikoliv živnostenským úřadům, jak se mylně domníval stěžovatel. V takovém případě se totiž nejedná o otázku rozsahu a způsobu výkonu živnostenského oprávnění jednotlivých vystavovatelů, ani o žádnou záležitost tržní, jež by případně spadaly do pravomoci živnostenských úřadů, ale jde o otázku zvláštního užívání veřejné komunikace jako statku veřejného, tj. takového užívání, které přesahuje míru, jež je volná každému jednotlivci jako příslušníku veřejnosti. Z tohoto důvodu je zřejmé, že rozhodování o propůjčení či odnětí práva k zvláštnímu užívání přísluší obci, a to v souladu s obecním zřízením.<sup>19</sup>

V jiném případě se Nejvyšší správní soud Československé republiky zabýval otázkou, zda spadá pořádání veřejných koncertů na městském náměstí do rámce obecného užívání veřejného prostranství. Soudem bylo v dané věci řečeno, že nelze tvrdit, že by užívání veřejných náměstí ke koncertům bylo již podle pojmu obecného užívání nepřípustné, není však možné vyloučit, aby obec (vykonávajíc policii místní), mohla pořádání koncertů na náměstí zakázat.<sup>20</sup>

Samotné veřejné užívání vznikalo v závislosti na jeho předmětu a druhu. Tak například obecné užívání na veřejných cestách vznikalo věnováním, pouhá veřejná přístupnost je sama o sobě nečinila cestami veřejnými. Naopak určení veřejných vod, tj. sloužení veřejnému účelu (obecnému užívání), bylo již důsledkem jejich přirozené povahy. Veřejné vody totiž sloužily obecnému užívání již předtím, než je stát převzal,

---

<sup>18</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.1923 č. 18 705/22, publikovaný pod č. 1904, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1923, str. 221-222.

<sup>19</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.1927 č. 3413, publikovaný pod č. 6336, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1927, str. 274-275.

<sup>20</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 24.6.1929 č. 16 145/27, publikovaný pod č. 8056, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1929, str. 812-813.



takže jim už jejich veřejné poslání nemohl dát. Co se týče zániku obecného užívání, na veřejných cestách nastával zrušením jejich veřejnosti, v případě přirozených veřejných věcí pak stejně jako při vzniku přirozenou cestou.<sup>21</sup> Jedním z dalších problémů, jímž se tehdejší právnická veřejnost též zabývala, byla otázka, kterou jak již bylo výše řečeno, řešil i Nejvyšší soud České republiky, a to, zda je veřejné užívání institutem práva veřejného. Profesor Jiří Hoetzel k uvedenému uvádí: „*Spor vlastníka substrátu veřejné věci, když jím není sám pán věci, patří-li určité užívání do užívání obecného, je otázka veřejného práva, o které mohou rozhodovat jen úřady správní.*“<sup>22</sup> Úprava obecného užívání tedy již v té době podléhala právu veřejnému.

Ze shora nastíněného stručného historického exkursu je zřejmé, že veřejnému užívání byla v období první republiky věnována značná pozornost. Avšak s příchodem druhé světové války a zejména pak s následným komunismem se toto téma díky nově nastoleným poměrům, a to především díky postátnění majetku, v jehož důsledku nemohl do popředí vystupovat střet vlastnických a užívacích práv, a též přístupu komunistické strany k akademikům, dostává do pozadí, a jakožto institutu obecné části správního práva mu není věnována samostatná pozornost.

Přesto však pro svoji důležitost nemohl institut veřejného užívání z pozitivního správního práva nikdy vymizet a i v dobách komunismu zůstával jeho trvalou součástí.<sup>23,24</sup> Po pádu komunistického režimu se pak problematika veřejného užívání opět stala předmětem zájmu právnické veřejnosti a odborníků správního práva, již v dané oblasti vycházejí z předválečné teorie a navazují na ni.

### 1.3 Předmět veřejného užívání

Jak vyplývá z již uvedených definic veřejného užívání, předmětem veřejného užívání jsou všeobecně přístupné materiální statky, resp. zjednodušeně řečeno, statky veřejné. Označení veřejné zde však neznamená, že by se jednalo o statky ve veřejném

---

<sup>21</sup> JANOVSKEÝ, Jaroslav. Obecné užívání. In HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II.* Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, str. 999 a 1000.

<sup>22</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná.* Praha: Melantrich a.s. 1934, str. 281.

<sup>23</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 307.

<sup>24</sup> Veřejné užívání bylo tehdy upraveno např. v zákoně č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, který v ustanovení § 6 definoval obecné užívání silnic a v ustanovení § 8 užívání zvláštní. Zvláštní užívání silnic bylo podmíněno povolením okresního, popřípadě krajského národního výboru, vydaného po dohodě s dopravním inspektorátem.

vlastnictví, neboť jak jsem se již zmínila v první kapitole, není podstatné, kdo je vlastníkem předmětného statku (může se jednat i o statky, které jsou ve vlastnictví soukromém), ale označením veřejné jsou myšleny ty statky, které jsou veřejně přístupné. A to jak statky přírodní, nebo statky vytvořené člověkem, nebo statky, které byly původně vytvořeny přírodou, ale pak byly lidskou činností dotvořeny.

Pojem veřejné statky bychom do konce roku 2013 v českém právním řádu nenašli.<sup>25</sup> Změnu přinesl až „nový občanský zákoník“, zákon č. 89/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1.1.2014 a který v ustanovení § 490 říká, že: *„Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.“* Důvodová zpráva k „novému občanskému zákoníku“ považuje veřejný statek za věc zvláštní povahy a za kritérium určení veřejného statku to, k jakému účelu má sloužit. Pro vymezení veřejného statku není podstatné, jakému účelu slouží (tj. stav faktický), ale dle důvodové zprávy je rozhodující stav chtěný. Pro představu je uváděn následující příklad: *„Povolá-li zůstavitel dědice s příkazem, aby dědic učinil z uzavřené zahrady uprostřed města, kterou zdědil, veřejný park, pak se zahrada okamžikem smrti zůstavitele stane veřejným statkem, byť obecnému užívání ještě neslouží, a ten, komu to podle zvláštních právních předpisů náleží, má právo domáhat se, aby pozemek byl veřejnosti zpřístupněn.“*<sup>26</sup> Tento příklad však lze považovat za poměrně diskutabilní, neboť projev fyzické osoby (tj. projev soukromoprávní) by měl v takové situaci zavazovat v rovině veřejnoprávní, a to bez ohledu na reálnou potřebu vymezení věci veřejným statkem, stejně tak by bylo otázkou, zda by s ohledem na charakter zatěžované věci bylo možné vůli zůstavitele vůbec naplnit.<sup>27</sup>

Shrneme-li výše uvedené, dospějeme k závěru, že kritériem určení příslušnosti věci k veřejnému statku je povaha, účel a užití věci coby věci veřejné, rozhodný je stav chtěný (nikoliv faktický), a zejména pak naplnění pojmu obecné užívání. V souvislosti s veřejným užíváním je důležitá ještě jedna skutečnost, a to, že samotný charakter veřejného statku coby věci v obecném užívání nezakládá možnost nakládat s ní jako s věcí vlastní pro sebe. Pokud by tomu bylo naopak, jednalo by se o narušení

---

<sup>25</sup> Dříve byl pojem veřejný statek definován v ustanovení § 287 obecného zákoníku občanského (zákon č. 946/1811 Sb.), s přijetím občanského zákoníku v roce 1950 (zákon č. 141/1950 Sb.) však tento pojem z českého právního řádu na mnoho let vymizel.

<sup>26</sup> Důvodová zpráva k ustanovení § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, sněmovní tisk č. 362.

<sup>27</sup> LAVICKÝ, Petr, a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 1735.

veřejnoprávní podstaty veřejného statku (s nutností obnovení původního stavu právními prostředky orgánem veřejné moci).<sup>28</sup>

Záměrem mého odbočení k „novému občanskému zákoníku“ bylo ukázat, jak veřejné užívání, jakožto institut správního práva, úzce souvisí s právem soukromým.

Zároveň si ještě dovoluji zmínit, že dle občanského zákoníku je nutné rozlišovat mezi statkem veřejným a statkem materiálním, neboť ne každý materiální statek je současně statkem veřejným dle občanského zákoníku, protože jak bylo výše uvedeno, veřejným statkem mohou být pouze věci (tj. vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí<sup>29</sup>), kdežto materiálním statkem je např. i ovzduší či povrchové a podzemní vody, které ale nejsou věcmi ve smyslu soukromého práva (pojem materiální statek je tedy širší než pojem veřejný statek).<sup>30</sup> V této rigorózní práci jsou však uvedené pojmy používány jako synonyma, neboť jak jsem již uvedla na začátku této kapitoly, veřejnými statky zde rozumíme ty materiální statky, které jsou veřejně přístupné.

Veřejnými statky, tj. předmětem veřejného užívání, jsou zejména pozemní komunikace, voda, veřejná prostranství, krajina, ovzduší, les, některé druhy energií či rádiové spektrum.

Zařazení určitého statku pod právní režim veřejného užívání vyplývá v první řadě přímo ze zákona, případné zpřístupnění dalších statků nad rámec zákona je věcí vůle vlastníka. Co se týče právní regulace veřejných statků, u některých je tato značně podrobná (např. pozemní komunikace), u některých pouze částečná (např. ovzduší) a některé veřejné statky nejsou v podstatě vůbec předmětem právní úpravy (např. některé druhy energií).<sup>31</sup>

Nyní zmíněné veřejné statky vymezím, uvedu, jak jsou definovány a upraveny v právním řádu.

Zákonná úprava pozemních komunikací je dána zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, jenž pozemní komunikace vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Současně

---

<sup>28</sup> Tamtéž, str. 1734, 1736.

<sup>29</sup> § 489 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>30</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, str. 154.

<sup>31</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1229.

zákon dělí pozemní komunikace na čtyři kategorie, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.<sup>32</sup> Jednotlivé kategorie se pak dále rozdělují podle svého určení a dopravního významu na třídy, a to následujícím způsobem: dálnice I. a II. třídy, silnice I. – III. třídy a místní komunikace I. – IV. třídy. Tyto kategorie pozemních komunikací jsou vždy veřejně přístupné. Účelové komunikace se však rozlišují právě podle toho, zda jsou veřejně přístupné či nikoliv, kdy neveřejně přístupnou účelovou komunikací je komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu.<sup>33</sup>

Pozemní komunikace mohou být buďto stavbou (téměř vždy u dálnic a silnic, většinou též u místních komunikací) nebo přímo pozemkem. Pozemek je možné za pozemní komunikaci považovat tehdy, pokud tento skutečně slouží jako dopravní cesta, tj. jeho účelem je zajištění dopravního spojení.<sup>34</sup> Definici pozemních komunikací stanovenou v zákoně o pozemních komunikacích však nelze považovat za zcela úplnou a přesnou, neboť pozemní komunikace může být určena nejen k užití silničními a jinými vozidly a chodci, ale dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, smí být užívána též nemotorovými vozidly, vozky, jezdci na zvířatech či průvodci vedených a hnaných zvířat.<sup>35</sup>

Právní úprava vod je zakotvena v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, který v hlavě II. upravuje nakládání s vodami. Za veřejný statek nejsou považovány jen vody povrchové, ale též vody podzemní. Povrchové vody definuje zákon o vodách v ustanovení § 2 odst. 1 jako: „*Vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních.*“ Povrchovými vodami se ve smyslu této definice rozumějí především vody ve vodních tocích, včetně vod ve vodních tocích uměle vzdutých pomocí jezů, přehrad a vod v rybnících, vody odtékající po zemském povrchu vzniklé z dešťových srážek, vody

---

<sup>32</sup> § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>33</sup> § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> V případě, že po pozemku, jenž není pozemní komunikací, náhodně projede auto nebo přejde chodec, nejedná se o vznik pozemní komunikace.

<sup>35</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 4. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 13 a 14.

v jezerech, ve šterkovištích a vody v odstavených ramenech vodních toků.<sup>36</sup> Z uvedeného vyplývá, že povrchovými vodami mohou být jak vody odtékající, tak i některé vody stojaté, nicméně za povrchové vody nelze považovat jakoukoliv zemní vlhkost.<sup>37</sup>

Vody podzemní pak zákon o vodách definuje v ustanovení § 2 odst. 2 jako: „Vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních.“ Co se týká vody ve studních, tyto přestávají mít povahu vody podzemní v okamžiku, kdy „vniknou“ do čerpadla, kterým se voda čerpá. Od tohoto momentu se stávají jako vody odebrané věci dle občanského zákoníku.<sup>38</sup>

Legální definici pojmu veřejná prostranství obsahuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jenž v ustanovení § 34 uvádí demonstrativní výčet příkladů veřejných prostranství, když stanovuje, že: „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“ Uvedená legální definice není jen definicí pro účely zákona o obcích, ale jedná se o definici obecnou, neboť z ní vychází i další právní předpisy, např. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích<sup>39</sup>, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>40</sup>, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii<sup>41</sup>, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích<sup>42</sup> či též zákon, kterému se budu věnovat ve třetí kapitole, a to zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.<sup>43</sup> Hlavní význam má však uvedená zákonná definice veřejného prostranství pro tvorbu obecně závazných vyhlášek a pro stanovování místních poplatků.

Definicí pojmu veřejné prostranství se zabýval též Ústavní soud, který ve svém nálezu řešil mimo jiné návrh skupiny poslanců na zrušení ustanovení § 34 zákona

<sup>36</sup> PUNČOCHÁŘ, Pavel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2004, str. 18.

<sup>37</sup> KRECHT Jaroslav. Vody a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*. 2014, č. 23/24, str. 843.

<sup>38</sup> Tamtéž.

<sup>39</sup> § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> § 2 písm. g) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> § 47 odst. 1 písm. d, h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

o obcích, jehož vymezení považoval navrhovatel vzhledem k pojmu „další prostory“ za příliš široké. Z tohoto pojmu totiž navrhovatel dovozoval, že při vymezení veřejného prostranství je obci<sup>44</sup> dána velká a nepřiměřená diskrece, protože obec tak může činit libovolně, což může mít za důsledek, že z obdobných pozemků bude jeden za veřejné prostranství prohlášen a jiný nikoli. Ústavní soud však dospěl k závěru, že uvedenou definici nelze považovat za příliš širokou, neboť slova „a další prostory přístupné bez omezení“ obsažená v tomto ustanovení, je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, ale že jde o prostranství, mající obdobný charakter jako náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň. Splňuje-li pak prostor zákonné znaky veřejného prostranství (tj. obdobný charakter a přístupnost každému bez omezení), je veřejným prostranstvím *ex lege*. Ústavní soud proto v dané věci návrh skupiny poslanců zamítl.<sup>45</sup>

Předmětné ustanovení zákona o obcích dokládá již zmiňovaný fakt, že v rámci veřejného užívání nezáleží na tom, kdo je vlastníkem předmětného statku, zdali se jedná o statek ve vlastnictví soukromém či nikoli. Veřejná prostranství, resp. jejich podstatná část jsou však pravidelně ve vlastnictví obcí.<sup>46</sup>

Veřejná prostranství je nutno odlišovat od pojmu veřejně přístupná místa, neboť ne každá veřejně přístupná místa mají povahu veřejného prostranství. Jejich zpřístupnění totiž záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.<sup>47</sup>

Zákonná úprava krajiny je dána zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. m) tohoto zákona stanovuje, že: „*Krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.*“ Krajinu tvoří ekosystémy jako louka, les, pole, porosty keřů, vodní tok, rybník atd. Tyto ekosystémy jsou vzájemně propojeny toky energie, látek a informací. Z uvedeného je zřejmé, že pojem krajina je velmi rozmanitý, kdy v sobě zahrnuje různost a pestrost jednotlivých ekosystémů. A právě velká rozmanitost krajiny je důležitým předpokladem pro dosažení

---

<sup>44</sup> Dle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích obec určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

<sup>45</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>46</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 311.

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21.9.2000, sp. zn. Pl. ÚS 50/03. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

vysokého stupně biologické diverzity, která je nezbytná pro celou společnost, resp. pro život na této planetě.<sup>48</sup>

Ovzduší je upraveno zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Ovzduším je zde rozuměno vnější ovzduší v troposféře.<sup>49,50</sup> Toto vymezení nezahrnuje ovzduší ve vnitřních prostorách budov, a to ani v budovách určených k provozování různých aktivit (podnikatelských, vzdělávacích, kulturních apod.), ani v budovách určených pro bydlení. Stejně tak do pojmu ovzduší nepatří ani ovzduší v podzemních důlních dílech. Za ovzduší dle tohoto zákona je považováno tedy jen ovzduší mimo uzavřené prostory.<sup>51</sup> Zároveň je nutné dodat, že zákon o ochraně ovzduší se nezabývá veřejným užíváním obecným, obsažena je zde pouze úprava veřejného užívání zvláštního, a to se zřetelem na ochranu ovzduší ve spojitosti s jeho znečišťováním.

Právnímu režimu lesů se věnuje zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dle ustanovení § 2 tohoto zákona se lesem rozumí: „*Lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa.*“ Lesními porosty jsou pak stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa. S ohledem na skutečnost, že zákon nestanovuje, které druhy dřevin představují lesní porosty, jsou lesními porosty všechny stromy a keře, které se nachází na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Patří mezi ně jak dřeviny typické pro les, tak i dřeviny, které se obvykle nacházejí na zemědělských a jiných pozemcích než na lesních, jako např. ovocné stromy nebo okrasné dřeviny.<sup>52</sup> Mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou pak zařazeny například pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m. Úplný výčet pozemků určených k plnění funkce lesa obsahuje ustanovení § 3 odst. 1 lesního zákona. Vyskytnou-li se pochybnosti, zde se jedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhodne o takové skutečnosti orgán státní správy lesů, a to vydáním deklaratorního rozhodnutí. Vedle toho odstavec 4 předmětného ustanovení lesního zákona umožňuje, aby pozemek, který není uveden ve stanoveném výčtu, mohl

<sup>48</sup> MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 87.

<sup>49</sup> § 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Troposféra je nejnižší vrstva atmosféry, její šířka se liší podle zeměpisné oblasti.

<sup>51</sup> MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 9.

<sup>52</sup> DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 5.

být na návrh vlastníka pozemku nebo případně s jeho souhlasem prohlášen rozhodnutím orgánu státní správy lesů za pozemek určený k plnění funkcí lesa. V takové situaci se pak jedná o vydání rozhodnutí konstitutivního.

V případě veřejného užívání některých druhů energií bude předmětem užívání zejména sluneční energie, energie větrná a tepelná energie zemské kůry. Jedná se však o oblast, která není právním řádem obecně upravena. Vzhledem ke skutečnosti, že jde o materiální statky, které jsou prakticky nevyčerpatelné, není zde pro jejich komplexní úpravu důvod.<sup>53</sup> U energií je možné hovořit pouze o jejich „nepřímé regulaci“, jako např. v případě tepelné energie zemské kůry, jejíž průmyslové využívání s výjimkou tepelné energie vody vyvedené na povrch, je zákonem považováno za tzv. zvláštní zásah do zemské kůry.<sup>54</sup> Dalším příkladem může být zřízení či provozování větrné elektrárny, kdy je mimo jiné potřeba řídit se zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, či zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů. Z uvedeného důvodu lze tyto zákony svým způsobem též považovat za „nepřímou regulaci“ energií.

Rádiové spektrum, jenž má jako veřejný statek zcela speciální povahu, neboť není vůbec věcí v právním slova smyslu, je upraveno v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 15 v odst. 1 stanoví, že: „*Rádiovým spektrem se rozumí elektromagnetické vlny o kmitočtu od 9 kHz do 3 000 GHz šířené prostorem bez zvláštního vedení.*“ Důležitou roli v této oblasti zastává Český telekomunikační úřad, který vykonává k zajištění správy a účelného využívání rádiových kmitočtů správu rádiového spektra. Vedle zákonem stanovené působnosti plní Český telekomunikační úřad také důležité úkoly v rámci vztahů s Mezinárodní telekomunikační unií (např. zajištění odborné přípravy a účasti na zasedání orgánů unie či hájení zájmů českých uživatelů).<sup>55</sup>

Rádiové spektrum je rozděleno do kmitočtových pásem, která mohou být využívána k předem určeným účelům. Využíváním rádiových kmitočtů se pak rozumí jejich používání pro různé radiokomunikační služby nebo k zajišťování sítě

---

<sup>53</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 309.

<sup>54</sup> § 34 odst. 1 písm. c) zákona č. 44/1988, o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> VANÍČEK, Zdeněk. *Zákon o elektronických komunikacích. Komentář*. Praha: Linde, 2008, str. 102.



elektronických komunikací, jejímž prostřednictvím jsou poskytovány služby elektronických komunikací nebo radiokomunikační služby.<sup>56</sup> Mezi radiokomunikační služby patří dle Plánu přidělení kmitočtových pásem (národní kmitočtové tabulky) např. mezidružicová služba (poskytující spojení mezi umělými družicemi), rozhlasová služba (zahrnuje zvuková a televizní vysílání) či pomocná meteorologická služba (pro potřeby meteorologických pozorování a průzkumů, včetně hydrologických).<sup>57</sup>

Vedle shora vymezených statků lze za předmět veřejného užívání považovat též některé výkony nebo některá zařízení veřejné správy, a to především ta, jež slouží pro poskytování veřejných služeb. Předpokladem je opět jejich všeobecná přístupnost, tj. rovný přístup k nim musí mít všichni příslušníci dané skupiny, kteří se nacházejí ve stejném postavení. Mezi taková zařízení patří např. veřejné školy, školská zařízení, knihovny či zdravotnická zařízení. Tyto služby jsou poskytovány v režimu bližšímu spíše zvláštnímu užívání.

Obsah veřejného užívání je pak v konkrétních případech modifikován předpisy, jež mají charakter provozních (popř. ústavních či knihovních) řádů. Ne však všechna zařízení a všechny výkony veřejné správy je možné považovat za předmět veřejného užívání. Jde např. o zařízení sloužící potřebám obrany státu či o úřední budovy. V takových případech se totiž jedná o zařízení a výkony, které bezprostředně uspokojují pouze potřeby osob veřejného práva.<sup>58</sup>

Předmětem veřejného užívání jsou např. i veřejné přístavy, jež je oprávněn užívat každý provozovatel plavidla při splnění podmínek plavebního provozu v přístavu<sup>59</sup>, či mořské břehy, jejichž určení sloužit veřejnému užívání je důsledkem jejich přirozené povahy.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> § 15 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>57</sup> Kapitola 1 přílohy Vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu č. 105/2010 Sb., o plánu přidělení kmitočtových pásem, resp. čl. 1 Radiotelekomunikačního řádu Mezinárodní telekomunikační unie, který užívání rádiového spektra reguluje na mezinárodní úrovni.

<sup>58</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 315.

<sup>59</sup> § 8 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> JANOVSKEJ, Jaroslav. Obecné užívání. In HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, str. 1000.

## 1.4 Subjekty veřejného užívání

Z definicí veřejného užívání vyplývá, že subjektem veřejného užívání, tj. osobami, které mohou předmět veřejného užívání užívat, se rozumí předem neomezený okruh uživatelů. Tento okruh uživatelů však závisí na konkrétním druhu veřejného užívání. Přestože se jednotlivým druhům veřejného užívání budu věnovat až v druhé části své rigorózní práce, dovolím si subjekty veřejného užívání uvést již v této kapitole.

Okruh uživatelů obecného užívání je neomezený, uživatelem může být v zásadě kdokoli. Tento okruh může být případně omezen pouze stanovením určitých hmotněprávních podmínek. Tak např. řídit motorové vozidlo může pouze ta osoba, která je držitelem příslušného řidičského oprávnění.<sup>61</sup> Nesplní-li osoba tuto hmotněprávní podmínku, nemůže pozemní komunikace užívat k jízdě motorovým vozidlem.

Otázkou související s vymezením subjektů a právním postavením uživatelů je, do jaké míry je právo veřejného užívání obecného veřejným subjektivním právem, tj. zda právo obecného veřejného užívání je právo, které má charakter veřejného subjektivního práva a jehož ochrany se lze případně domáhat ve správním soudnictví. Z výše uvedených příkladů ze soudní judikatury vyplývá, že právo obecného veřejného užívání takový charakter nemá a že se jedná o právo nenárokové. I v samotné teorii správního práva převládl názor, že se nejedná o veřejné subjektivní právo, ale že jde o projev přirozené svobody omezené pouze svobodou druhých.<sup>62</sup> Na obecné veřejné užívání lze tudíž nahlížet jako na přirozenou instituci, k níž nikdo nemá subjektivní právo, a to z toho důvodu, aby uskutečněním tohoto práva nebyla specificky omezena svoboda ostatních též předmětný statek užívat.<sup>63</sup> Vedle toho se však objevují i opačné postoje poukazující na význam existence takového subjektivního práva, a to v případě nepřípustného omezení práva obecného užívání konkrétním osobám, tedy jestliže by některým osobám bylo v obecném užívání bráněno.<sup>64</sup> Jak je vidět, právní nauka ani

---

<sup>61</sup> § 3 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>62</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 315.

<sup>63</sup> PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 580.

<sup>64</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 316.

rozhodovací praxe soudů v tomto názoru nejsou doposud jednotné, a otázka povahy práva obecného užívání veřejného tak dodnes zůstává nevyřešena.

Nejvyšší správní soud nicméně ve svém rozhodnutí zabývajícím se odstraněním pevné překážky z pozemní komunikace dospěl k názoru, že i kdyby samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, nebyla subjektivním právem, musí existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V takových případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů. Zároveň však Nejvyšší správní soud dodal, že právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání<sup>65</sup> není dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmto uživatelům pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví.<sup>66</sup> Vzhledem k tomu, že otázka, zda veřejné užívání představuje subjektivní právo, je stále předmětem častých diskuzí, budu se této problematice věnovat ještě v následující části mé rigorózní práce.

V případě veřejného užívání zvláštního je pak uživatelem pouze ta osoba, jež je ke zvláštnímu užívání oprávněna z individuálního správního aktu, tj. pouze ta, které bylo ke zvláštnímu užívání vydáno povolení.

V některých situacích by se však mohlo jevit, že okruh uživatelů je mnohem širší než okruh osob oprávněných z obdrženého povolení (tzv. adresáti). Tak např. povolení o uspořádání běžeckého závodu je vydáno konkrétnímu adresátovi, avšak osob, které budou konsumovat právo zvláštního veřejného užívání vyplývající z onoho konkrétního povolení, bude mnohem více. Tyto však nejsou adresátem správního aktu. Uživatelem v právním slova smyslu je tudíž pouze tzv. přímý uživatel, nikoli jiné osoby, které mají z veřejného užívání prospěch.<sup>67</sup> Tento závěr si dovolím podložit ještě rozhodnutím Vrchního soudu v Praze, který řešil otázku, zda za znečištění komunikace

---

<sup>65</sup> Viz např. již zmiňovaný Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.5.2000, sp.zn. 22 Cdo 178/99, publikovaný pod č. 106, *Soudní rozhledy*, 2000, č. 10, str. 299.

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15.11.2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>67</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 315.

odpovídá vlastník nákladu, který byl převážen provozovatelem vozidla a jehož vadný uzávěr způsobil únik oleje na vozovku, či sám provozovatel (v řízení žalobce), jenž tento náklad převážel. Vrchní soud v této věci žalobu zamítl a rozhodl, že za znečištění komunikace odpovídá přímý uživatel, tedy provozovatel vozidla, jehož náklad znečištění způsobil, a to i když vlastníkem nákladu není.<sup>68</sup>

## 1.5 Veřejné užívání jako subjektivní právo?

V předchozí kapitole jsem částečně nastínila problematiku povahy veřejného užívání jakožto práva subjektivního, kdy jsem s ohledem na předválečnou teorii správního práva a judikaturu soudů dospěla k závěru, že veřejné užívání není subjektivním právem.

Nicméně na tomto místě si dovoluji, i vzhledem k tomu, že tato otázka je odbornou veřejností stále diskutována, vztah subjektivního práva a veřejného užívání více přiblížit.

V první řadě je nezbytné vymezit samotný pojem subjektivní právo. Subjektivním právem se dle teorie práva rozumí oprávnění určité fyzické nebo právnické osoby chovat se nějakým způsobem. Nejčastější definicí subjektivního práva, která u nás převládá, je následující definice: „*Míra faktické možnosti chování subjektu, který je objektivním právem (zákonem) chráněna proti neoprávněnému rušení někým jiným, včetně státu samotného.*“ Z uvedené definice vyplývají tři složky subjektivního práva, a to právo chovat se určitým způsobem, právo požadovat určité chování od jiného a právo požadovat od státu právní ochranu v případě, že by oprávněné chování bylo neoprávněně rušeno (právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod<sup>69</sup>).<sup>70</sup>

Nyní si to tyto tři složky promítneme ve vztahu k veřejnému užívání. Je nade vše pochybnosti zřejmé, že institut veřejného užívání v sobě zahrnuje první složku subjektivního práva, neboť veřejné užívání vždy představuje formu chování, která je umožněna zákonem. V případě druhé složky, právo požadovat určité chování od jiného, je toto naplněno pouze u veřejného užívání obecného. U zvláštního veřejného užívání

<sup>68</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19.4.1999, č.j. 7A 109/96-32. Zdroj: Codexis. Aktualizace ke dni 4.9.2014.

<sup>69</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>70</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995, str. 193, 194.

nepřipadá právo požadovat určité chování od jiného v úvahu, protože k zvláštnímu veřejnému užívání je vždy nutné vydání individuálního správního aktu (více k tomu druhá kapitola této rigorózní práce). S ohledem na skutečnost, že zvláštní užívání bez příslušného povolení je správním deliktem, není ochrana zvláštního užívání záležitostí adresáta onoho povolení, nýbrž ochrana nastupuje automaticky prostřednictvím veřejné správy.<sup>71</sup> Z uvedeného je tak zřejmé, že zvláštní veřejné užívání není možné za subjektivní právo považovat.

Nejasná tedy zůstává povaha veřejného užívání obecného a jeho vztah ke třetí složce subjektivního práva, tj. k právu požadovat jeho ochranu od státu v případě, že by bylo veřejné užívání neoprávněně rušeno, či pokud by mu bylo neoprávněně bráněno. Již výše zmiňovaný čl. 36 odst. 1 Listiny stanovuje, že: *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“* Podle tohoto ustanovení by bylo možné se ochrany veřejného užívání domáhat buďto v civilním řízení, ve správním soudnictví či prostřednictvím jiného orgánu, pokud by tak bylo stanoveno.

V případě ochrany prostřednictvím soudu v civilním řízení by bylo těžké vymezit subjekt užívání, neboť právní možnost veřejně užívat má každý, kdo je toho schopen. Ochrany by se tak nedomáhal uživatel pouze pro svou osobu, ale vlastně i pro všechny potenciální uživatele. Takovou možnost však předpisy upravující civilní řízení nestanovují.<sup>72</sup> Ke stejnému závěru dospějeme i ve vztahu ke správnímu soudnictví, neboť pravomoc soudů rozhodovat ve správním soudnictví o ochraně proti rušení či bránění veřejného užívání není taktéž v právním řádu zakotvena.<sup>73</sup>

Ochrany veřejného užívání by pak bylo možné se domáhat pouze prostřednictvím jiných orgánů. V souladu s třetí složkou subjektivního práva by však tato ochrana mohla být poskytována pouze na žádost uživatele veřejného statku. Jednotlivé zákony upravující veřejné užívání však žádnou takovou možnost uživatelům veřejných statků neposkytují. Výjimkou je pouze řízení dle ustanovení § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého správní orgány často rozhodují, zda je určitá věc předmětem veřejného užívání.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*. 2015. č. 4-5, str. 205.

<sup>72</sup> Tamtéž, str. 206.

<sup>73</sup> § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>74</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*. 2015. č. 4-5, str. 207.

Jediný prostředek, který tak uživatel k ochraně veřejného užívání má, je pouze možnost podat podnět k orgánu, který ochranu veřejnému užívání v souladu s příslušným zákonem poskytuje. Samotné ochraně veřejného užívání bude věnována následující kapitola.

Z uvedeného vymezení je tudíž zřejmé, že třetí složka subjektivního práva není u veřejného užívání obecného naplněna, a že tak není možné považovat veřejné užívání za subjektivní právo.

Vedle toho, že nejsou naplněny všechny tři složky charakterizující subjektivní právo, by případné pojetí veřejného užívání jako subjektivního práva ztroskotalo i na nemožnosti vymezit konkrétní předmět veřejného užívání. Veřejné užívání se totiž vztahuje na všechny statky, které jsou jeho předmětem, tedy např. na všechny pozemní komunikace, a to i na takové, které třeba teprve v budoucnu vzniknou.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti zastávám názor, který byl již zmíněn v předchozí kapitole, a to že veřejné užívání je projevem svobody, která je omezena pouze svobodou druhých a že se nemůže jednat o subjektivní právo, protože uskutečněním takového práva by byla omezena svoboda ostatních předmětný statek užívat.

## **1.6 Ochrana veřejného užívání**

Institutu veřejného užívání se v našem právním řádě dostává též náležité ochrany, která je poskytována jak předmětu veřejného užívání, tak i výkonu práva jej užívat. Vedle toho jsou však chráněny i zvláštní zájmy, jež mohou být veřejným užíváním ohroženy nebo poškozeny. Právní nástroje ochrany veřejného užívání proto můžeme rozdělit na nástroje chránící samotné veřejné užívání a na nástroje, které před veřejným užíváním chrání (ochrana před jeho účinky).

V případě ochrany veřejného užívání je subjektem ochrany uživatel. Tato ochrana může být poskytována několika způsoby. Jedním z nich jsou např. různé zákazy či omezení ať už vlastníka nebo kohokoli, kdo by nějak omezoval veřejné užívání materiálního statku. Tak např. vlastníci nemovitostí v sousedství dálnice, silnice a místní komunikace jsou povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí (vznikne-li toto nebezpečí jejich výstavbou, provozem nebo přírodními vlivy). Způsobí-li toto nebezpečí sami vlastníci svým jednáním, jsou povinni učinit nezbytná

opatření na svůj náklad.<sup>75</sup> Stejně tak je vlastník pozemní komunikace oprávněn na nezbytnou dobu a v nezbytné míře vstupovat na cizí nebo sousední pozemky (není-li pozemní komunikace v silničním ochranném pásmu), nebo na stavby na nich stojící, za účelem oprav, údržby, umístění zásněžek, odstraňování následků nehod a jiných překážek omezujících silniční provoz.<sup>76</sup>

Další formou této ochrany je správní dozor nad veřejným užíváním a to správní dozor pořádkový, který není vykonáván vůči konkrétnímu dozorovanému, tj. např. činnost obecní policie dohlízející na dodržování veřejného pořádku či činnost veřejných stráží (např. obecné užívání lesů). Kontrola nad dodržováním obecného užívání krajiny (resp. nad dodržováním zákona o ochraně přírody a krajiny) je pak svěřena zejména krajským úřadům.<sup>77</sup> Dozoru veřejné správy je podřízeno též obecné nakládání s vodami či veřejné užívání veřejného prostranství.

Vedle toho jsou formou ochrany veřejného užívání též různá preventivní, nápravná nebo sankční opatření a v některých případech též ochranná pásma. K ochraně některých druhů pozemních komunikací a provozu na nich slouží tzv. silniční ochranná pásma. Pokud by někdo chtěl v tomto pásmu zřídit a provozovat reklamní zařízení či provádět stavby, je nutné k takové činnosti získat povolení silničního správního úřadu, čímž je zajištěna ochrana užívání pozemních komunikací, neboť toto povolení je vydáváno jen při splnění stanovených podmínek.<sup>78</sup>

Druhou skupinou právních nástrojů ochrany jsou nástroje chránící před účinky veřejného užívání, kdy cílem ochrany je samotný vlastník předmětu veřejného užívání. Vlastník pozemní komunikace je tak např. chráněn v případě jejího znečištění, kdy ten, kdo znečištění způsobil, jej musí bez průtahů odstranit a uvést pozemní komunikaci do původního stavu. Neučiní-li tak, je znečišťovatel povinen uhradit vlastníkovi této pozemní komunikace náklady spojené s odstraněním znečištění a s uvedením pozemní komunikace do původního stavu.<sup>79</sup>

Ochrana, kterou právní řád veřejnému užívání a též jeho účinkům poskytuje, je dle mého názoru propracovaná a dostatečná, a s ohledem na předchozí kapitolu si tak

---

<sup>75</sup> § 35 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>76</sup> § 34 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>77</sup> § 85 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>78</sup> §§ 31 a 32 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> § 28 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

dovolím konstatovat, že skutečnost, že ochrana veřejného užívání je zákony svěřena pouze veřejné správě, nikoliv jednotlivcům, nespátřuji jako nedostatek, ba naopak.

## 1.7 Veřejné užívání a vlastnictví

Na závěr první části své rigorózní práce se budu věnovat vztahu veřejného užívání a vlastnictví veřejného statku. Přestože veřejné užívání s vlastnictvím pojmově nesouvisí, jsou si tyto dva právní instituty velmi blízké, neboť je-li nějaký statek veřejně užíván, zasahuje se tím určitým způsobem do vlastnických práv k němu.

Materiální statky, jež jsou předmětem veřejného užívání, mohou být jak ve vlastnictví osob veřejného práva (např. ve vlastnictví státu, obce, kraje), tak ve vlastnictví soukromém (ve vlastnictví fyzických a právnických osob), stejně tak lze veřejně užívat věci, které s ohledem na svoji povahu nepatří nikomu.

Problematika vztahu vlastnictví a veřejného užívání byla předmětem zájmu a odborných diskusí již v minulosti. Postupem času se v právní nauce vytvořily tři hlavní směry, které se tomuto vztahu věnovaly. Prvním z nich byl směr civilistický, který vlastnictví k předmětu obecného užívání chápal jako institut soukromého práva, resp. jako předmět soukromého vlastnictví s jedním odlišným veřejnoprávním rysem, a to omezením vlastnického práva obecným užíváním v rozsahu až k *nuda proprietas*.<sup>80</sup> Někteří stoupenci civilistické teorie dokonce prezentovali samotné obecné užívání jako věcné právo soukromé, jiní zase jako veřejné právo subjektivní. Tím se opět dostáváme k problematice, která již byla rozebrána v předcházejících kapitolách. Civilistický přístup k pojetí obecného užívání jako subjektivního práva však ztroskotává, jak již bylo též uvedeno výše, na nemožnosti vymezit jak subjekt, tak i objekt takového práva.<sup>81</sup> Přestože se tento závěr vzhledem k povaze veřejného užívání jeví jako logický, dodnes s ním někteří odborníci správního práva polemizují. Zdeněk Pulkrábek např. tvrdí, že: „Zakotví-li právní řád nebo dovodí-li judikatura možnost veřejného uživatele vynutit v soudním či správním řízení na soukromém vlastníku věci a na třetích osobách

---

<sup>80</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví ve společnosti a právu*. Praha: C.H.Beck, 2008, str. 63.

<sup>81</sup> JANOVSKEÝ, Jaroslav. Obecné užívání. In HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, str. 995.



*povinnost nerušit užívání věci, má uživatel vůči vlastníku a třetím osobám soukromé subjektivní právo.*<sup>82</sup>

Druhým směrem byl směr publicistický, který poměr k předmětu obecného užívání považoval za výraz specifického výsostného práva státu nebo obce a existenci vlastnictví k tomu předmětu tak vůbec neuznával. Pokud by se předmět veřejného užívání přece jen nenacházel v rukách veřejnoprávního subjektu, připouštěl tento směr, že by se pak v případě veřejného užívání jednalo o veřejnoprávní služebnost či veřejnoprávní omezení vlastníka.<sup>83</sup>

Třetím přístupem, který je jakousi syntézou dvou předchozích, pak byla tzv. teorie veřejného vlastnictví, která sice vlastnické právo uznávala, ale jeho výkon zde nesloužil k individuálním zájmům vlastníka, ale přímo veřejnému zájmu.<sup>84</sup>

Cílem tohoto historického exkursu bylo stručně přiblížit vývoj vztahu veřejného užívání k vlastnictví, kdy tento vztah zůstává teorií dodnes nevyřešen a otázka vlastnictví k veřejným statkům je nadále otevřena. Z pohledu právní úpravy vypadá vlastnictví některých všeobecně přístupných materiálních statků následovně.

Dle ustanovení § 9 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát, silnic II. a III. třídy jednotlivé kraje a vlastníkem místních komunikací obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je pak právnická nebo fyzická osoba.

Povrchové a podzemní vody nejsou podle ustanovení § 3 zákona o vodách vůbec předmětem vlastnictví, stejně tak nejsou ani součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. V dobách komunistického režimu však byly vodní toky výlučným majetkem státu, naopak předchozí právní úprava zákona o vodách (zákon č. 138/1973 Sb.) vlastnictví k vodám nijak zvlášť neupravovala, a vody tak byly předmětem vlastnictví, a to jak státu, tak osob fyzických i právnických.<sup>85,86</sup>

---

<sup>82</sup> PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět subjektivního práva soukromého? *Právní rozhledy*. 2009. č. 13, str. 457 - reakce na již zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128.

<sup>83</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. 2015. č. 10, str. 363.

<sup>84</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 312.

<sup>85</sup> KINDL, Milan. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník*. 1997. č. 2. str. 186.

<sup>86</sup> V uvedeném článku Milana Kindla Poznámka k vlastnictví vod, který byl napsán v roce 1997, najdeme zajímavou úvahu o tom, že vzhledem k tomu, že vody byly v té době něčím vlastnictvím, nemůže žádný zákon (s odkazem na čl. 11 odst. 1 a 2 Listiny ČR upravující právo vlastnit majetek) stanovit, že vody nemohou být ničím vlastnictvím. V uvedené době byla právní povaha vody a jejího vlastnictví

Veřejná prostranství pak bývají většinou ve vlastnictví obce, stejně tak ale mohou být ve vlastnictví soukromém. Obdobně nezáleží na tom, zda je vlastníkem materiálního statku osoba veřejného práva nebo soukromý vlastník např. u lesů nebo u pozemků tvořící krajinu. Pro zajímavost si dovoluji uvést údaje o vlastnické struktuře lesů zveřejněné Ministerstvem zemědělství ČR. Dle těchto informací se ve vlastnictví státu nachází 59,62 % lesů, ve vlastnictví obcí 16,92 %, ve vlastnictví lesních družstev 1,17 %, ve vlastnictví církevní a náboženských společností 0,06 %, ve vlastnictví právnických osob 2,99 % a ve vlastnictví fyzických osob pak 19,25 % lesů.<sup>87</sup>

Naopak veřejné statky jako ovzduší, sluneční energie, energie větru či energie zemské kůry nemohou vzhledem k své povaze patřit nikomu, jsou to tzv. věci ničí. Uvedené příklady opět potvrzují již několikrát zmiňované, a to, že není podstatné, kdo je vlastníkem konkrétního statku, zdali je jím osoba veřejného práva, nebo soukromý vlastník.

Důležité je též zopakovat, že institut veřejného užívání představuje jeden z mírnějších zásahů do vlastnického práva, kdy vlastník předmětného statku je omezen jeho veřejným užíváním ostatními osobami, a že tento režim je na vůli vlastníka nezávislý. Je však otázkou, zda se v případě veřejného užívání jedná o omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny, který stanovuje, že nucené omezení je možné pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Je jisté, že veřejné užívání představuje omezení ve veřejném zájmu a na základě zákona, avšak náhrada vlastníkově předmětu veřejného užívání upravena není. Je však takové omezení vlastnického práva, které je bez náhrady, ústavně konformní s výše zmiňovaným čl. 11 Listiny?

Ve vztahu k veřejnému užívání veřejně přístupné účelové komunikace se touto otázkou zabýval Ústavní soud, který dospěl k závěru, že chybí-li jedna z podmínek nuceného omezení vlastnického práva (tj. není-li např. upravena náhrada za omezení), lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. V takovém případě už pak nelze hovořit o nuceném omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Jinými slovy bylo Ústavním soudem řečeno, že: „*Existuje-li v zákoně veřejnoprávní*

---

předmětem mnohých diskusí a proto se na tuto otázku objevovalo mnoho různých názorů. Jasno v tomto směru pak přinesl nový zákon o vodách (přijat v roce 2001), který ve zmiňovaném ustanovení § 3 povrchové a podzemní vody z předmětu vlastnictví výslovně vyloučil.

<sup>87</sup> Oficiální stránky Ministerstva zemědělství: <http://eagri.cz/public/web/file/426635/ZZ2014.pdf> (14.1.2016)

*institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.*<sup>88</sup>

Zákon o pozemních komunikacích omezení vlastnického práva s poskytnutím finanční náhrady nespojuje, s ohledem na výše uvedený závěr se tedy jednou z dalších podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace stal i souhlas vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku jakožto účelové komunikace. Takový souhlas může být nejen výslovný, ale též konkludentní. Jednou udělený souhlas pak zavazuje i právní nástupce vlastníka, právní status účelové komunikace je tak závazný i pro budoucí vlastníky, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.<sup>89</sup>

Omezení vlastnického práva z důvodu veřejného užívání může být v některých případech zahrnuto též pod režim vyplývající z čl. 11 odst. 3 Listiny, tj. omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce vlastnictví (konkrétně z věty první: „*Vlastnictví zavazuje.*“) Takové omezení, z důvodu závazku vlastníka vůči společnosti je však možné pouze, pokud je stanoveno zákonem, pokud omezení sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní. Pokud by však omezení bylo pro vlastníka nepřiměřeným, už by se jednalo o omezení ve smyslu č. 11 odst. Listiny a náležela by za něj náhrada.<sup>90</sup>

Tak je tomu např. u veřejného užívání krajiny dle ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny či u veřejného užívání lesa dle ustanovení § 19 zákona o lesích. Chová-li se každý, tak jak, to zákon umožňuje, tj. např. v případě zákona o lesích např. nepoškozuje les a dbá pokynů vlastníka lesa, a vlastník respektuje právo každého vstoupit do lesa a sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou klest, jedná se o omezení v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 3 Listiny, tedy o omezení legitimní a přiměřené a omezení bez náhrady z důvodu sociální funkce vlastnictví, resp. zájmu společnosti na přístupnosti přírodního bohatství všem občanům.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9.1.2008, sp. zn. II ÚS 268/06. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2.5.2015, č.j. 1 As 32/2012-42. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>90</sup> ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V.M LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2012, str. 312.

<sup>91</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, str. 157.

Poměrně rozličný je však přístup k veřejnému užívání veřejného prostranství, jehož definice již byla výše uvedena. Dle judikatury soudů se prostory, které splňují zákonné znaky definice (tj. pokud slouží k obecnému užívání), stávají veřejným prostranstvím *ex lege*.<sup>92</sup> Obec může obecně závaznou vyhláškou prohlásit pozemek, který vlastní soukromý vlastník a který splňuje zákonné znaky, za veřejné prostranství, nicméně taková vyhláška již pouze deklaruje existující vztah.<sup>93</sup>

Ve vztahu k omezení vlastnického práva však Nejvyšší soud dospěl k názoru, že v případě, že užívání pozemku, který je součástí veřejného prostranství a který je ve vlastnictví jiného subjektu, není upraveno např. smlouvou mezi vlastníkem pozemku a obcí, vzniká obci bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu. A to z toho důvodu, že ustanovení § 34 zákona o obcích, které veřejné prostranství definuje, nezakládá právo obce, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství obce, strpěl jeho bezplatné užívání.<sup>94</sup>

I když zde tedy existuje právní důvod užívání veřejného prostranství (veřejné užívání), nepředstavuje tento důvod titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (tj. strpění veřejného užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně.<sup>95</sup>

Ačkoliv se dle mého názoru daný závěr neslučuje s podstatou veřejného užívání, judikatura soudů týkající se této problematiky je konstantní.<sup>96</sup> Soudy v těchto případech vycházejí z toho, že veřejné prostranství je užíváno bez soukromoprávního titulu. Domnívám se však, že s tímto závěrem nelze souhlasit, naopak si ztotožňuji s názorem Aleše Háchy, který má za to, že zde soukromoprávní titul existuje. Tímto titulem je vůle vlastníka, aby byl jeho pozemek veřejně užíván, a to shodně jako u užívání veřejně přístupných pozemních komunikací. Je-li tedy pozemek veřejně užíván od „nepaměti“, nebo na základě věnování vlastníkem, nebo i proto, že vlastník pozemku proti užívání

---

<sup>92</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22.3.2005Pl, sp.zn. Pl. ÚS 21/02. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14.2.2006, sp.zn. 33 Odo 396/2004. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2006, sp.zn. 33 Odo 1253/2005. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>95</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10.4.2013, sp.zn. 28 Cdo 2509/2012. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>96</sup> Viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ČR ze dne 2.5.2012, sp.zn. 28 Cdo 561/2012, a ze dne 7.4.2015, sp.zn. 28 Cdo 4250/2014 či Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15.4.2010, sp.zn. II. ÚS 731/10. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

nic nenamítá, stává se pozemek předmětem veřejného užívání, a tedy veřejným prostranstvím.

Pokud však vlastník pozemku učinil nějaká opatření (např. pozemek oplotil) či nesouhlasil s tím, aby byl jeho pozemek veřejně užíván, pak nelze pozemek za veřejné prostranství označit, protože nesplňuje znaky uvedené v ustanovení § 34 zákona o obcích.<sup>97</sup> Bezdůvodné obohacení by pak mělo logicky vznikat pouze tehdy, pokud obec vymezí obecně závaznou vyhláškou veřejná prostranství a za zvláštní užívání těchto prostranství pak vybírá na základě zákona o místních poplatcích poplatky. V takovém případě je zřejmé, že se obec obohacuje na úkor vlastníka pozemku, protože má z užívání jeho pozemku jinými osobami přímý užitek.<sup>98</sup>

Shrňme-li výše uvedené, je zřejmé, že obecně za omezení vlastnictví z důvodu veřejného užívání předmětného statku vlastníku obecného užívání náhrada nenáleží. Jedinou výjimkou je dle judikatury soudů užívání veřejného prostranství, kdy v některých případech vzniká na straně obce bezdůvodné obohacení, které je obec povinna vlastníkovu veřejného statku vydat.

---

<sup>97</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, str. 160.

<sup>98</sup> Tamtéž.

## 2. Druhy veřejného užívání

Po úvodní analýze pojmu veřejného užívání se nyní zaměřím na jeho druhy. V první kapitole jsem již uvedla, že veřejné užívání dělíme na užívání obecné a zvláštní. Rozdíly mezi těmito dvěma druhy veřejného užívání lze spatřovat především ve způsobu, jak tyto vznikají, v okruhu jejich subjektů a ve způsobu, jak jsou jednotlivé statky užívány.

Zároveň je nutné dodat, že ne všechny všeobecně přístupné materiální statky mají režim obecného i zvláštního užívání. Např. zákon o lesích upravuje pouze užívání obecné, zákon o ovzduší se věnuje jen veřejnému užívání zvláštnímu. Naopak právní dualismus obecného a zvláštního užívání nalezneme u užívání pozemních komunikací a u užívání vod.

### 2.1 Obecné veřejné užívání

Obecné užívání je definováno jako: „*Užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů takovým způsobem, který je dovolen přímo ze zákona.*“<sup>99</sup> Obecné užívání tedy vzniká přímo ze zákona (*ex lege*) a právním titulem, od kterého odvozujeme možnost veřejného užívání, je samotný zákon. Vedle toho u některých veřejných statků vzniká obecné užívání přímo z povahy věci. Tato možnost vzniku obecného veřejného užívání pak vyplývá bezprostředně z logiky dané věci (např. žádný zákon neupravuje užívání vzduchu při dýchání nebo užívání sluníčka při opalování).

Se vznikem právní možnosti obecného užívání tak není spojen žádný projev vůle vykonavatele veřejné správy, obecné užívání není odvislé od žádného povolení ani od žádné jiné správní činnosti.<sup>100</sup> Právo obecného užívání proto svědčí komukoli, okruh uživatelů je neomezený a oprávnění k obecnému užívání jsou v zásadě všichni.<sup>101</sup>

Obecné užívání lze charakterizovat jako užívání přiměřené, tj. jako užívání, jenž nesmí poškozovat materiální statek a zároveň nesmí omezovat ostatní uživatele. Tedy

---

<sup>99</sup> STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 3. vydání. Praha: Policejní akademie České republiky, 1998, str. 97.

<sup>100</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 309.

<sup>101</sup> V kapitole Subjekty veřejného užívání již bylo uvedeno, že tento okruh však může být omezen stanovením určitých hmotněprávních podmínek.

každý, kdo v režimu obecného užívání užívá veřejný statek, jej musí užívat tak, aby v užívání nikomu jinému nebránil nebo nikoho dalšího neomezoval.

Současně se jedná o užívání, které je v přímém souladu s účelem, pro který byl konkrétní statek vytvořen, nebo v souladu s jeho povahou. Veřejný statek tak musí být veřejně užíván způsobem obvyklým a přiměřeným vzhledem k jeho účelu. V případě, že by někdo veřejný statek užíval jinak, než je dovoleno, jednalo by se buďto o užívání zvláštní (např. postavení prodejního stánku na chodníku) nebo o užívání zakázané (např. rozdělení ohně v lese).

Konkrétní obsah obecného užívání může být vymezen pozitivně (např. užívání lesů dle § 19 lesního zákona), může vyplývat z některých veřejnoprávních omezení týkajících se zvláštních zájmů (např. povinnost neohrožovat při obecném nakládání s povrchovými vodami jakost nebo zdravotní nezávadnost vod dle § 6 odst. 3 zákona o vodách) nebo nemusí být právní normou stanoven vůbec. V takovém případě musí být veřejný statek užíván, jak již bylo výše uvedeno, obvyklým způsobem vzhledem k účelovému určení konkrétního statku,<sup>102</sup> kdy obvyklost způsobu užívání by měla být vykládána co nejextenzivněji.<sup>103</sup>

Nyní si dovoluji uvést vybrané příklady obecného užívání, tak jak s nimi pracuje právní úprava. Obecné užívání pozemních komunikací je upraveno v ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který stanovuje, že: „*V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.*“ Zvláštním předpisem je zde míněn zákon o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb.) a jeho prováděcí předpisy. V rámci obecného užívání pozemních komunikací stanovuje zákon určité limity, resp. zákazy. Tak je např. zakázáno znečišťovat nebo poškozovat dálnice, silnice, místní komunikace, jejich součásti a příslušenství a veřejně přístupné účelové komunikace s vozovkou, veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky je zakázáno poškozovat takovým způsobem, že se tím znemožní jejich obecné užívání.

---

<sup>102</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 309.

<sup>103</sup> TELECKÝ D. Pojem a charakteristika veřejného užívání, užívání obecné a zvláštní. In KINDL, Milan, KRAMÁŘ, Květoslav, RAJCHL, Jiří, TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 102.

Na pozemních komunikacích (s výjimkou neveřejně přístupných účelových komunikací) je dále zakázáno též např. i vypouštět vodu, splašky a jiné tekuté odpady.<sup>104</sup>

Zákon o vodách pojem obecné užívání vod neobsahuje, místo toho používá pojem obecné nakládání. Obecné nakládání se však týká jen povrchových vod, k jakémukoli nakládání s podzemními vodami je vyžadováno povolení.<sup>105</sup>

Obecným nakládáním s povrchovými vodami se tak rozumí odebírání povrchové vody nebo nakládání s ní pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení, a to každým na jeho vlastní nebezpečí a bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu.<sup>106</sup> Do nakládání s povrchovými vodami patří též dle ustanovení § 7 vodního zákona jejich užívání k plavbě a odběr vody potřebné k provozu plavidel, provozovatelé plavidel jsou však povinni vybavit plavidla potřebným zařízením k akumulaci odpadních vod a řádně je provozovat, pokud při jejich užívání nebo provozu mohou odpadní vody vznikat. Současně jsou povinni zabránit únikům odpadních vod a závadných látek z plavidel do vod povrchových.

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje obecné užívání v ustanovení § 63 odst. 2, kde je stanoveno, že: *„Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv.“* Při tomto průchodu je však každý povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a také obecně závazné právní předpisy. Z volného průchodu jsou ale vyloučeny zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z něho vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka.<sup>107</sup> Zajímavostí je, že z obecného užívání krajiny jsou vyloučeny pozemky fyzických osob, neboť z výše uvedené definice vyplývá, že volný průchod se vztahuje pouze na pozemky ve vlastnictví (či nájmu) státu, obce nebo jiné právnické osoby. Uvedené ustanovení je však v nesouladu s článkem 11 odst. 11, který stanovuje, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a ochranu. V tomto

<sup>104</sup> § 19 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>105</sup> TUREČEK, Karel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vydání. Praha: Soudy, 2003, str. 24.

<sup>106</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>107</sup> § 63 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.



případě tomu totiž není, neboť pozemky nacházející se ve vlastnictví fyzických osob nejsou veřejným užíváním zatíženy.

Obecné užívání lesů je upraveno v ustanovení § 19 zákona o lesích a zahrnuje právo každého vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí a sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při výkonu těchto oprávnění je ten, kdo les užívá, povinen jej nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a současně dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců. Závazné jsou pro každého též pokyny lesní strážce.<sup>108</sup> Není však možné ukládat takové pokyny, jimiž by uživatelé lesa byli v rozporu se zákonem omezování nebo zbavování svých práv. Nelze proto, aby vlastník lesa sám zakázal někomu jinému vstup do svého lesa, pouze může dát dotyčné osobě pokyn, aby např. nevstupovala do určitých míst, např. do míst, kde probíhá těžba dřeva, při které by mohlo dojít k ohrožení jejího zdraví nebo dokonce i života.<sup>109</sup>

Do obecného užívání lesů je zahrnuto též provozování včelařství, kdy chovatelé včel mohou se souhlasem vlastníka lesa a v zájmu podpory ekologické rovnováhy, opylování rostlin, využití medovice a zlepšení produkce semen lesních dřevin umisťovat svá včelstva na lesních pozemcích. I oni jsou však povinni dodržovat výše uvedené povinnosti.<sup>110</sup> Předpokladem pro umístění včelstva na lesních pozemcích je souhlas vlastníka lesu, forma tohoto souhlasu však není zákonem stanovena.

Obecné užívání veřejných statků je sice všeobecné, ale není neomezené. Naopak bývá omezováno celou řadou faktorů. Jedním z nich je již uváděný princip proporcionality, tedy fakt, že předmětné statky lze užívat pouze přiměřeným způsobem.

Vedle toho může být obecné užívání omezeno buďto přímo zákonem nebo také aktem na základě zákona. Důvody pro omezení konkrétního veřejného statku mohou být různé, jako např. ochrana příslušného materiálního statku, případně jeho údržba či oprava, či bezpečnost osob nebo majetku, nebo jím může být i zvláštní užívání předmětného statku určitým subjektem.<sup>111</sup>

Příkladem zákonného omezení obecného užívání je výše poznamenaný zákaz ohrožování jakosti a zdravotní nezávadnosti vod, stejně tak je dle zákona o vodách

---

<sup>108</sup> Lesní stráží se dle § 38 odst. 1 lesního zákona rozumí fyzická osoba zajišťující ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany.

<sup>109</sup> DROBNÍK, Jaroslav, DVORÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 53.

<sup>110</sup> § 19 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>111</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 309.

zakázáno při obecném nakládání s povrchovými vodami narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb či porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných.<sup>112</sup> Užívání lesů je zákonem omezeno jednak obecně, kdy je např. zakázáno les poškozovat, a jednak též konkrétně, kdy lesní zákon vymezuje činnosti, které jsou jmenovitě zakázány. Jedná se např. o rušení klidu a ticha, sbírání lesních plodů způsobem, který poškozuje les, jízdu či stání s motorovými vozidly, pastvu dobytka, umožnění výběhu hospodářským zvířatům či průhon dobytka lesními porosty nebo znečišťování lesů odpady a odpadky.<sup>113</sup> Podobně je tomu i u obecného užívání pozemních komunikací, které je, jak již bylo výše uvedeno, omezeno jak obecně (zákaz znečišťovat a poškozovat), tak vymezením konkrétních činností.

Omezení obecného užívání na základě jiného úkonu veřejné správy realizovaného na základě zákona může být provedeno třemi právními nástroji. Prvním z nich je podzákonný právní předpis, kdy např. v případě obecného užívání lesů může obec s rozšířenou působností vydat nařízení, ve kterém stanoví z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů dočasné omezení nebo vyloučení vstupu do lesa.<sup>114</sup> Dalším právním nástrojem je vydání správního rozhodnutí, avšak zde je nevýhodou jeho konkrétnost v adresátech. Příkladem tohoto omezení může být rozhodnutí vodoprávního úřadu o upravení či úplném zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami, a to za předpokladu, že to vyžaduje veřejný zájem.<sup>115</sup> Třetím právním nástrojem, kterým může být obecné užívání omezeno, je opatření obecné povahy. Tímto nástrojem může být např. stanovena místní a přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích.<sup>116</sup>

Obecné užívání je zpravidla bezplatné, u některých veřejných statků je však v určitých případech spojeno se specifickou veřejnoprávní dávkou.<sup>117</sup> Typicky se může jednat např. o zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací. Přestože totiž zákon o pozemních komunikacích vymezuje obecné užívání jako bezplatné, ustanovení

---

<sup>112</sup> § 6 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>113</sup> § 20 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>114</sup> § 19 odst. 3 č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> § 6 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>116</sup> § 77 zákona č. 361/2000 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>117</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 536.

§ 20 tohoto zákona umožňuje za stanovených podmínek jejich zpoplatnění, a to např. v podobě mýtného, jehož výše se zjišťuje prostřednictvím systému elektronického mýtného, nebo v podobě časového poplatku, kdy se zaplacení prokazuje platným dvoudílným kupónem. Peněžní prostředky, které jsou získány ze zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací, jsou příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury. Tento fond byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a je podřízen Ministerstvu dopravy. Své příjmy používá fond ve prospěch rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest v tomto rozsahu.<sup>118</sup>

Samotná bezplatnost obecného veřejného užívání ale přináší i jedno negativum. V případě, že je obecné užívání nějakým způsobem omezeno (např. je-li pozemní komunikace uzavřena a my musíme použít objízdnou trasu), nikdo toto omezení uživatelům nevykompenzuje ani jim nenahradí náklady, a to právě z toho důvodu, že je obecné užívání bezplatné.

## 2.2 Zvláštní veřejné užívání

Druhým typem veřejného užívání je užívání zvláštní. Pro obecnou definici zvláštního užívání je možné vyjít ze zákona o pozemních komunikacích, jenž v ustanovení § 25 vymezuje zvláštní užívání jako užívání jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou pozemní komunikace určeny. Zvláštní užíváním se tedy rozumí užívání veřejných statků ke zvláštním účelům. Jedná se o takové užívání, které není zcela v souladu s účelem, pro který byl statek vytvořen, avšak stále je to jednání, které je právním řádem dovolené.

Zvláštní užívání nevzniká ani *ex lege* ani z povahy věci, ale vzniká z konkrétního úkonu veřejné správy - správního aktu vydaného příslušným správním orgánem (*ex actu*). Na základě tohoto správního aktu (zpravidla povolení) je zvláštní užívání konkretizováno, resp. vztahováno ke každému jednotlivému uživateli.<sup>119</sup> Podstatou zvláštního užívání tak kromě specifického účelu užití je také to, že jde o užívání veřejných statků omezeným okruhem uživatelů. Oprávněn užívat zvláštním způsobem je totiž pouze ten, kdo je oprávněn z konkrétního povolení.

---

<sup>118</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>119</sup> PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 580.

Povolení ke zvláštnímu užívání je tedy nutné mít zejména z toho důvodu, že zvláštním užíváním dochází k omezení ostatních uživatelů.

Obsah zvláštního užívání vyplývá zejména z uděleného povolení, které obsahuje mimo jiné způsob a dobu zvláštního užívání. Vedle toho mohou být v povolení stanoveny též zvláštní podmínky užití (tzv. *mody*), potažmo povinnosti uživatele. Další povinnosti pak mohou vyplývat přímo ze zákona nebo z prováděcích právních předpisů.

Rozsah a meze zvláštního užívání jsou tedy stanoveny jak vydaným správním aktem, tak právním předpisem. Obdobně jako je možné omezit užívání obecné, je možné stejnými právními nástroji omezit užívání zvláštní. Tak např. zákon o vodách v ustanovení § 109 umožňuje, aby vodoprávní úřad, pokud to vyžaduje veřejný zájem, rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravil na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezil nebo i zakázal. Povolení může být zároveň modifikováno novým rozhodnutím ve věci, a to za předpokladu, že je takový správní akt vydán s výhradou *rebus sic stantibus*, neboli s výhradou, že změní-li se určité okolnosti, je možné vydat nové rozhodnutí.<sup>120</sup>

Vedle toho je možné ve stanovených případech udělené povolení odejmout, a to zejména v těch případech, kdy uživatel nesplní podmínky, poruší při užívání své právní povinnosti či překročí meze povolení.<sup>121</sup> Zároveň je možné povolení změnit či zrušit ze zákonem stanovených důvodů, např. dle ustanovení § 12 zákona o vodách může vodoprávní úřad povolení k nakládání s vodami z moci úřední změnit nebo zrušit kupříkladu tehdy, je-li to nezbytné pro zásobování pitnou vodou podle plánu rozvoje vodovodů a kanalizace.

Získané povolení zaniká též uplynutím doby, na kterou bylo vydáno, zánikem předmětného statku (u nakládání s vodami např. zánikem vodního díla umožňujícího povolené nakládání s vodou) či zánikem právnické osoby nebo smrtí fyzické osoby, kterým bylo povolení uděleno.<sup>122</sup>

Stejně jako u užívání obecného uvedu nyní některé příklady veřejného užívání zvláštního a jejich právní úpravu.

---

<sup>120</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 310.

<sup>121</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1433.

<sup>122</sup> § 13 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

Zvláštní užívání pozemních komunikací je upraveno, jak již bylo výše zmíněno, v ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích a jeho jednotlivým formám se věnuje odstavce 6 tohoto ustanovení. Za zvláštní užívání pozemních komunikací jsou považovány např. přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro provádění stavebních prací, zřizování vyhrazeného parkování nebo zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejných a jiných podobných zařízení, umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení v silničním pozemku či pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Výčet uvedený v tomto ustanovení je výčtem taxativním, jiné činnosti tak nelze považovat za zvláštní užívání pozemních komunikací.

Dle ustanovení § 8 zákona o vodách se zvláštním užíváním rozumí v případě povrchových vod a za předpokladu, že se nejedná o obecné nakládání s nimi, např. jejich odběr pomocí technického zařízení, využívání jejich energetického potenciálu či užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání, v případě podzemních vod pak např. jejich odběr, akumulace či čerpání za účelem snižování jejich hladiny. K nakládání s podzemními vodami je nutné povolení získat vždy. Na základě povolení pak vznikne dotyčnému uživateli právo nakládat s povrchovou nebo podzemní vodou a to pro účely stanovené ve vydaném povolení. Vymezení jednotlivých způsobů zvláštního užívání v zákoně o vodách je pouze demonstrativní, neboť dle odst. 1 písm. a) a b) bodu 5 předmětného ustanovení je povolení nutné i k jiným nevyjmenovaným nakládáním s vodami, např. k převádění vody mezi povodími.<sup>123</sup> Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je třeba dle zmiňovaného ustanovení zákona o vodách též např. k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních. Povolení se naopak nevyžaduje např. k odběrům povrchových a podzemních vod pro zjišťování a hodnocení stavu těchto vod či k využívání energetického potenciálu podzemních vod v případě, že nedochází k odběru nebo čerpání podzemní vody. Vzniknou-li pochybnosti, zda se jedná o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a o jaký druh nakládání

---

<sup>123</sup> PUNČOCHÁŘ, Pavel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2004, str. str. 31.

s povrchovými nebo podzemními vodami se jedná, je nutné se obrátit na vodoprávní úřad, který v dané věci rozhodne.<sup>124</sup>

Dalším zákonem, který upravuje zvláštní užívání, je zákon o ochraně ovzduší, který stanovuje povinnosti provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší (tzv. stacionárních zdrojů) a poplatky za znečišťování. Zákonem vymezení provozovatelé stacionárních zdrojů jsou tak povinni provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu, které vydává krajský úřad, a současně jsou povinni platit za toto znečišťování poplatek.<sup>125</sup>

Zvláštní užívání veřejného prostranství je zakotveno v zákoně o místních poplatcích, který za zvláštní užívání považuje tyto činnosti: „*Provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl.* Za provádění těchto činností je nutné hradit poplatek za užívání zvláštního prostranství. Poplatek se neplatí pouze z akcí pořádaných na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely.“<sup>126</sup>

Zejména u zvláštního užívání veřejného prostranství je třeba dát pozor na právo shromažďovací, kdy se zvláštní užívání v některých situacích tomuto ústavně garantovanému právu blíží. Této problematice se však budu věnovat až v následujících kapitolách.

Za vydání povolení ke zvláštnímu užívání je zpravidla nutné zaplatit správní poplatek. Vedle toho se v několika případech musí uhradit též specifická veřejnoprávní úhrada za spotřebu nebo zatížení předmětného veřejného statku,<sup>127</sup> jako např. výše zmiňovaný poplatek za znečišťování ovzduší v případě provozovatelů stacionárních zdrojů, či poplatek za odebrané množství podzemní vody dle ustanovení § 88 vodního

---

<sup>124</sup> §§ 3 a 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>125</sup> §§ 15 odst. 1 a 17 odst. 3 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>126</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>127</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 311.

zákona nebo v případě zvláštního užívání veřejného prostranství poplatek za toho užívání dle zákona o místních poplatcích.

Povinnost platit za zvláštní užívání musí být stanovena zákonem, způsob určení a výši platby pak většinou nalezneme v prováděcích právních předpisech. Kupříkladu sazba poplatku za užívání veřejného prostranství činí dle § 4 odst. 4 zákona o místních poplatcích až 10,-Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> užívaného veřejného prostranství a každý i započatý den. Obec však může za některé typy zvláštního užívání veřejného prostranství, konkrétně např. za umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí zvýšit sazbu poplatku až na její desetinásobek.

Důvodem zpoplatnění veřejného prostranství je omezení užívání určitých prostor veřejností ve prospěch konkrétního subjektu. Poplatek za zvláštní užívání tak má kromě funkce fiskální též úlohu regulační.<sup>128</sup> Fiskální funkce místních poplatků spočívá ve snaze o zvýšení objemu příjmů obecního rozpočtu, regulační pak v určitém usměrňování zvláštního užívání, jako např. v případě nežádoucího rozšiřování stánkového prodeje.<sup>129</sup>

Přestože je fiskální funkce poplatků za zvláštní užívání veřejných statků významná, funkce regulační je dle mého názoru mnohem důležitější, neboť ji lze též považovat za jeden z nepřímých prostředků omezení zvláštního užívání (např. v případě zvýšení sazby poplatku za užívání veřejného prostranství na určitých místech) a svým způsobem za jakousi obranu proti jeho zneužití, ke kterému by v případě nezpoplatnění zvláštního užívání mohlo dojít (např. poplatky za vypouštění odpadních vod).

---

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16.7.2009, č.j. 9 Afs 86/2008-89. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

<sup>129</sup> *Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad*. 2. vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, str. 10. Dostupné online: [http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/Doporučení\\_Obecni\\_dane.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporučení_Obecni_dane.pdf)

### 3. Shromažďovací právo a petiční právo

Po teoretickém vymezení institutu veřejného užívání se nyní zaměřím na dvě významná politická práva, která s veřejným užíváním úzce souvisejí, potažmo mu jsou nadřazena, a to na právo shromažďovací a právo petiční. Obě tato práva představují základní práva, která jsou garantována Listinou základních práv a svobod a jež zakotvuje též řada mezinárodních dokumentů.

#### 3.1 Shromažďovací právo

Shromažďovací právo je zakotveno v článku 19 Listiny, který stanovuje, že: „*Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno.*“ Zákonná úprava shromažďovacího práva je pak obsažena v zákoně č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený zákon shromažďovací právo podrobněji upravuje, stanovuje např. postup pro svolání shromáždění, oprávnění a povinnosti svolavatele či vymezuje přestupky proti právu shromažďovacímu.

Vedle českého právního řádu je shromažďovací právo upraveno také v mezinárodních dokumentech. Shromažďovací právo je zakotveno již ve Všeobecné deklaraci lidských práv, která byla přijata v roce 1948 Valným shromážděním Organizace spojených národů<sup>130</sup>. Dále jej uznává Mezinárodní pakt o občanských a politických právech<sup>131</sup>, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>132</sup> či Listina základních práv Evropské unie<sup>133</sup>.

Obsahem práva shromažďovacího jsou nejrůznější shromažďovací aktivity jednotlivce, a to nejen občana, jak to v ustanovení § 1 odst. 1 vymezuje zákon o shromažďovacím právu, ale s ohledem na zakotvení shromažďovacího práva v Listině je toto právo zaručeno každému bez ohledu na jeho věk či státní občanství.<sup>134</sup>

Minimální počet účastníků shromáždění není zákonem stanoven, proto je obecně vycházeno ze zásady, že o shromáždění se jedná tehdy, sejdou-li se alespoň tři osoby,

---

<sup>130</sup> Čl. 20 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv.

<sup>131</sup> Čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dle vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodní paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).

<sup>132</sup> Čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dle sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.).

<sup>133</sup> Čl. 12 Listiny základních práv Evropské unie.

<sup>134</sup> Uvedený nesoulad je dán zejména časovou posloupností, kdy zákon o právu shromažďovacím byl přijat ještě před přijetím Listiny. Tento nesoulad je však odstraněn čl. 42 odst. 3 Listiny, který stanovuje, že pokud dosavadní předpisy používají pojmu "občan", rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství.



které projevují vůli se shromažďovat, resp. mezi nimi existuje určitý vnitřní vztah či společný zájem.<sup>135</sup>

Mezi shromažďovací aktivity patří jak právo shromáždění pořádat (toto je však zákonem omezeno věkovou hranicí 18 let), tak právo účasti na něm (účast na shromáždění není věkově omezena). Předmětem zákonné úpravy je vedle pouličních průvodů a manifestací především výkon shromažďovacího práva jako práva politického, neboť zákon v ustanovení § 1 odst. 2 stanovuje, že výkon tohoto práva slouží k využívání svobody projevu, dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí, a to vyjádřením postojů a stanovisek.<sup>136</sup>

Obecně se za shromáždění považují soukromá i veřejně přístupná shromáždění osob a shromáždění neomezená na jedno místo, jejichž účastníci mají společný cíl (tzv. pouliční průvody). Nicméně jak plyne z výše uvedeného, úprava shromažďování dle zákona o právu shromažďovacím je poněkud užší. Do jeho působnosti totiž spadají jen některé druhy shromáždění.<sup>137</sup> Ta shromáždění, která nejsou pouličním průvodem a manifestací, nebo ta, která neslouží účelu stanovenému v ustanovení § 1 odst. 2 zákona o shromažďovacím právu, se za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďovacím právu nepovažují.

Vedle toho se dle ustanovení § 2 zákona o shromažďovacím právu za shromáždění dle tohoto zákona nepovažují shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy (např. zasedání obou komor Parlamentu České republiky či zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků)<sup>138</sup>, shromáždění související s poskytováním služeb (tzv. komerční shromáždění –

---

<sup>135</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Shromažďovací právo. In WÁGNEROVÁ P., ŠIMÍČEK V., LANGÁŠEK T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s, 2012, str. 457.

<sup>136</sup> JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, str. 72 a 73.

<sup>137</sup> ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 18.

<sup>138</sup> JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, str. 76.

např. fronta v obchodě, trhy, sportovní akce či taneční zábava, pokud vznikají při poskytování služby – tj. při poskytování ekonomické činnosti za úplatu<sup>139</sup>), a jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v ustanovení § 1 odst. 2.

Právní úprava, resp. ochrana se vztahuje pouze na pokojná (nenásilná) shromáždění, tedy na shromáždění jako prostředek komunikace, ne jako prostředek násilného nátlaku či demonstrace síly. Shromáždění proto nemůže být svoláno za účelem páčání násilností či výtržností. Pokojným shromážděním se tudíž rozumí zejména taková shromáždění, jejichž účastníci nejsou ozbrojeni, a shromáždění, která neohrožují hodnoty uvedené v čl. 19 odst. 2 Listiny, tj. práva a svobodu druhých, veřejný pořádek, zdraví, mravnost, majetek a bezpečnost státu.<sup>140</sup> Samotná skutečnost, že se shromáždění změní v nepokojné, však není důvodem pro jeho rozpuštění dle zákona o shromažďovacím právu.<sup>141</sup>

Shromáždění není podmíněno předchozím povolením státního orgánu, svolavatel je však povinen shromáždění písemně oznámit úřadu. Úřadem se podle rozsahu konání shromáždění rozumí obecní úřad (pokud se shromáždění koná v jeho územním obvodu), pověřený obecní úřad (přesahuje-li místo konání shromáždění územní obvod obecního úřadu), krajský úřad (při přesahu správního obvodu pověřeného obecního úřadu) nebo Ministerstvo vnitra (pokud místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje). Úřady záležitosti ve věcech práv shromažďovacího vykonávají v přenesené působnosti.<sup>142</sup>

V případě, že se shromáždění koná v obvodu jedné městské části města, úřadem příslušným pro rozhodování v dané věci je úřad městské části tohoto obvodu. Není možné, aby ve věci rozhodoval magistrát. Tak se např. stalo v roce 2007, kdy svolavatel oznámil konání shromáždění Úřadu městského obvodu Plzeň 3, nicméně o zákazu konání tohoto shromáždění rozhodl Magistrát města Plzně, resp. primátor statutárního města Plzně jako osoba stojící v čele Magistrátu města Plzně. Proti tomuto rozhodnutí podal následně svolavatel žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který rozhodnutí Magistrátu města Plzně zrušil, a to ze dvou důvodů.

---

<sup>139</sup> ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 35.

<sup>140</sup> KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 1128.

<sup>141</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2014, str. 263.

<sup>142</sup> § 2a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

Prvním důvodem bylo nedodržení lhůty stanovené pro zakázání shromáždění. Svolavatel oznámil dne 12.11.2007 konání pochodu, jehož deklarovaným účelem byl protest proti omezování svobody shromažďování a omezování svobody slova a který se měl konat v sobotu 19.1.2008. Rozhodnutím ze dne 17.1.2008 však primátor města Plzně toto shromáždění zakázal. Po posouzení okolností dospěl totiž k závěru, že účel předmětného shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání, výrazně zasahuje do dopravní situace ve městě a ohrožuje zdraví účastníků. Krajský soud nicméně toto rozhodnutí zrušil, neboť o zákazu shromáždění bylo rozhodnuto více než dva měsíce po uplynutí lhůty, která je zákonem stanovena na tři pracovní dny od oznámení shromáždění.

Druhým důvodem zrušení rozhodnutí pak byla právě chybějící věcná příslušnost Magistrátu města Plzně rozhodovat. Věcně příslušným pro rozhodování v dané věci byl totiž výlučně Úřad městského obvodu Plzeň 3. Proti rozhodnutí Krajského soudu podal Magistrát města Plzně kasační stížnost, ta však byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.<sup>143</sup>

Jak již bylo výše uvedeno, shromáždění může svolat pouze osoba, která je starší 18 let. Vedle toho může být shromáždění dle ustanovení § 3 zákona o shromažďovacím právu svoláno právnickou osobou, jež má sídlo na území České republiky, anebo skupinou osob.

Shromáždění je svolavatel povinen oznámit úřadu nejdříve 6 měsíců přede dnem konání shromáždění a nejpozději 5 dnů předem, kdy tato lhůta je stanovena s ohledem na to, aby mohl úřad v dostatečné době reagovat, např. shromáždění zakázat. V odůvodněných případech může být oznámení přijato úřadem i v kratší lhůtě (např. tehdy, pokud svolavatel oznámí shromáždění včas, ale místně nepříslušnému úřadu nebo pokud shromáždění reaguje na nějakou aktuální změnu či událost ve společnosti).<sup>144</sup>

Ustanovení § 4 zákona o shromažďovacím právu stanovuje výjimky, kdy svolavatel nemusí konání shromáždění oznámit úřadu. Jedná se o shromáždění pořádaná

---

<sup>143</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, sp.zn. 2 As 17/2008. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 21.2.2016.

<sup>144</sup> ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 54.

právníckými osobami přístupná jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům, shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání, shromáždění konaná v obydlích občanů a shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách. Uvedené výjimky reflektují jiná Listinou garantovaná práva, jako např. právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru či nedotknutelnost obydlí.

Kromě uvedených výjimek je možné, aby rada obce ve svém územním obvodu určila nařízením místa, kde lze konat shromáždění k účelu vymezenému v ustanovení § 1 odst. 2 zákona o shromažďovacím právu, aniž by toto shromáždění bylo nutné úřadu oznamovat. Zároveň v tomto nařízení může obec stanovit dobu, kdy se taková shromáždění konat nesmějí.<sup>145</sup>

Takové možnosti využilo např. hlavní město Praha, které v nařízení Rady ze dne 26.10.2004, č. 19/2004 určilo, že v prostoru Palackého náměstí v Praze 2 lze konat shromáždění bez oznámení, s omezením, že se shromáždění nesmějí konat v době od 20:00 hod. do 10:00 hod.

Obdobný záměr byl projednáván i v Plzni, a to před třemi lety právě po vzoru hlavního města Prahy a též pod vlivem rostoucího počtu shromáždění. Vedení města Plzně jednalo se starosty velkých obvodů se snahou dohodnout se na vhodném místě. Zde se ale naplno projevíly obavy z možných následků a ani jeden ze starostů městských obvodů nebyl ochoten přijmout možnost určit na území svého obvodu prostor pro konání shromáždění bez oznámení.

I přes vyjádřený nesouhlas vytipovalo město Plzeň, jakožto vhodné prostory pro konání neoznamovaných shromáždění, náměstí Emila Škody a náměstí Míru, obě nacházející se v centrálním obvodě. Poté následovaly diskuze mezi představiteli města a představiteli obvodu, kdy výsledkem byl opět nesouhlas městského obvodu Plzeň 3 s vymezením takových prostor. Tímto však snaha o přijetí předmětného nařízení do současné doby skončila. Změnu zřejmě nelze předpokládat ani do budoucna, neboť dle zjištěných informací nynější vedení města a úřady evidující shromáždění, stejně tak i čelní představitelé Policie České republiky zastávají názor, že je lepší mít oznámené

---

<sup>145</sup> § 4 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

shromáždění „pod kontrolou“, než mít ve městě prostor, kde lze konat shromáždění a říkat své názory bez ohlášení.

Pro vymezení vztahu shromažďovacího práva a veřejného užívání je nejdůležitější místo, kde se shromáždění koná. Shromáždění se může konat např. v soukromí, pod širým nebem či v uzavřených prostorách. Z valné většiny se však shromáždění konají na tzv. veřejných místech. Dle článku 19 odst. 2 Listiny je možné shromažďovací právo právě na těchto místech omezit, a to tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

Legální definici pojmu veřejné místo však český právní řád neobsahuje. V teorii převládá shoda, že veřejným místem je vždy veřejné prostranství. Vedle toho lze z ustanovení § 5 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, který stanovuje, že k oznámení shromáždění konanému pod širým nebem mimo veřejná prostranství je svolavatel povinen přiložit souhlas vlastníka, případně uživatele pozemku, odvodit, že za veřejná místa se považují právě i soukromé pozemky pod širým nebem, které nejsou veřejným prostranstvím. K obdobnému závěru lze dospět i z výkladu odstavce 3 předmětného ustanovení, která pod písm. a) stanovuje, že jde-li o shromáždění konané na veřejném prostranství, je svolavatel povinen v oznámení uvést i předpokládanou dobu ukončení shromáždění. Z těchto dvou příkladů je zřejmé, že zákon o shromažďovacím právu reguluje i shromáždění, která se nekonají na veřejném prostranství. Skutečnost, že se však vždy jedná o veřejná místa, vyplývá z čl. 19 odst. 2 Listiny. Veřejná místa lze tedy charakterizovat jako místa, která se svým děním stávají přístupná veřejnosti, a to bez ohledu na to, jakou je tak učiněno formou.<sup>146</sup>

Ustanovení § 1 odst. 5 zákona o shromažďovacím právu výslovně zakazuje ta shromáždění, která by se měla konat v okruhu 100 m od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají. Obdobný zákaz platí i pro Ústavní soud, kdy se zakazují shromáždění v okruhu 100 m od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná.<sup>147</sup>

Po oznámení místa konání shromáždění může úřad s ohledem na místní podmínky nebo veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo

---

<sup>146</sup> WÁGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 2, str. 68 a 70.

<sup>147</sup> § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

na jiném místě, případně v jinou dobu. Je pouze na úvaze svolavatele, zda takový návrh úřadu přijme nebo ne, nicméně pokud svolavatel návrh neakceptuje, vystavuje se tím riziku, že shromáždění bude např. dříve ukončeno (aby nedošlo k případnému rušení nočního klidu) či z důvodu stanovených zákonem úplně zakázáno.<sup>148</sup>

Kromě místa konání shromáždění je svolavatel v oznámení povinen uvést zejména účel shromáždění, den konání, předpokládaný počet účastníků, opatření, která svolavatel provede, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem. Dále musí být uvedeno jméno a příjmení svolavatele (u právnické osoby název a sídlo a jméno, příjmení a bydliště osoby, která je zmocněna v dané věci jednat).<sup>149</sup>

Zákon o shromažďovacím právu v ustanovení § 6 stanovuje, jaké má svolavatel v souvislosti s konáním shromáždění práva a povinnosti. Za zmínku jistě stojí právo svolavatele, aby pozvání na shromáždění bylo ve vhodném čase vyhlášeno místním rozhlasem. Dále je zde stanovena součinnost úřadu, který podle možností a okolností poskytuje svolavateli pomoc. Svolavatel se též může obrátit na úřad nebo příslušný útvar Policie České republiky, aby byla shromáždění poskytnuta ochrana, a to pokud je zde důvodná obava, že shromáždění bude rušeno.

Vedle toho je svolavatel povinen např. poskytnout úřadu na jeho žádost součinnost, která je nezbytná k zajištění řádného průběhu shromáždění, splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy či dbát o pokojný průběh shromáždění.

Povinnosti jsou zákonem stanoveny též pro účastníky shromáždění, jimiž jsou osoby přítomné na shromáždění se záměrem podílet se na jeho konání. Účastníky shromáždění proto nejsou např. náhodní kolemjdoucí či osoby přihlížející, oddělené od shromáždění, ani zástupce úřadu, policie či obsluhující personál.<sup>150</sup>

Účastníci jsou povinni dbát pokynů svolavatele a pořadatelů a zdržet se všeho, co by narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění. Účastníci u sebe nesmějí mít střelné zbraně a výbušniny. Nemohou u sebe mít ani jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, pokud lze z okolností nebo chování účastníků usoudit, že tyto mají být použity k násilí nebo jeho pohrůžce. Současně je stanoveno, že účastníci shromáždění

---

<sup>148</sup> ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 98.

<sup>149</sup> § 5 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>150</sup> ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 90.

nesmějí mít zakrytý obličej způsobem, který ztěžuje nebo znemožňuje jejich identifikaci.<sup>151</sup>

Konání shromáždění může být po jeho oznámení ze zákonem stanovených důvodů zakázáno. Úřad např. zakáže shromáždění tehdy, pokud by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu či původ. Bez ohledu na účel shromáždění úřad jeho konání zakáže, pokud se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví nebo pokud se má na stejném místě a ve stejnou dobu podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání. V případě, že nelze určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním. Úřad může shromáždění zakázat též v případě, kdy se má shromáždění konat na místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu obyvatelstva, za předpokladu, že shromáždění lze bez nepřiměřených obtíží konat jindy, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.<sup>152</sup> V tomto případě však záleží pouze na správním uvážení úřadu, zda konání shromáždění zakáže či nikoli.

O případném zákazu shromáždění je úřad povinen rozhodnout bezodkladně, nejpozději však do tří pracovních dnů od okamžiku, kdy oznámení o konání shromáždění obdržel. Tato lhůta není lhůtou pořádkovou, jak se mylně domníval Magistrát města Plzně, když v roce 2008 zakázal konání shromáždění více jak dva měsíce po jeho oznámení svolavatel (viz výše). Magistrát města Plzně v daném případě trval na tom, že zakázat shromáždění je možné i uplynutí lhůty tří pracovních dnů, pokud vyjdou najevo skutečnosti, které jsou důvodem pro zákaz shromáždění. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že takovou argumentaci úřadu je nutné odmítnout. Ve svých důsledcích by totiž neznamenal nic jiného, než že svolavatel shromáždění, který řádně učiní oznámení, bude až do jeho konání v nejistotě, zda správní úřad dodatečně nezjistí důvody pro jeho zákaz. Z tohoto důvodu je nutné zakazující rozhodnutí vydané po uplynutí zákonem stanovené lhůty vždy považovat za rozhodnutí nezákonné.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> § 7 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>152</sup> § 10 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, sp.zn. 2 As 17/2008. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 21.2.2016.

Rozhodnutí, kterým má být shromáždění zakázáno, úřad vyvěsí na své úřední desce. Neučiní-li tak úřad v uvedené lhůtě tří pracovních dnů, je svolavatel oprávněn shromáždění uspořádat. Proti rozhodnutí úřadu o zakázání shromáždění může svolavatel podat do 15 dnů od doručení opravný prostředek u soudu. Opravným prostředkem je zde žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která se podává u Krajského soudu.<sup>154</sup> Místně příslušný pro dané řízení je soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který shromáždění zakázal. Soud je povinen o žalobě rozhodnout do tří dnů. Jestliže soud dospěje k závěru, že zde nebyly dány důvody pro zakázání shromáždění, rozhodnutí úřadu zruší a svolavatel je pak oprávněn shromáždění uspořádat.<sup>155</sup>

Z důvodů stanovených v ustanovení § 12 zákona o shromažďovacím právu je možné, aby bylo shromáždění, které již bylo zahájeno, rozpuštěno. Jedná se např. o shromáždění, jež se se koná, přestože bylo zakázáno, nebo o shromáždění, jehož účastníci páchají trestné činy a nepodařilo se zjednat nápravu jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům. Ve většině případů rozhoduje o rozpuštění shromáždění zástupce úřadu, zákrok směřující k rozpuštění pak provádí na základě rozhodnutí zástupce úřadu policejní útvar. Proti rozpuštění shromáždění je možné podat ve lhůtě 15 dnů námitky u správního soudu, který rozhodne, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem.<sup>156</sup>

Ten, kdo svolá nebo pořádá shromáždění, aniž by splnil zákonem stanovenou oznamovací povinnost, nebo pořádá shromáždění, které bylo zakázáno, se takovým jednáním dopustí přestupku, za který může být dle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o shromažďovacím právu uložena pokuta do výše 5 000 Kč.

Závěrem této kapitoly je nezbytné zmínit, že se v současné době v legislativním procesu nachází novela zákona o shromažďovacím právu, jejímž účelem je odstranit nedostatky tohoto zákona, neboť zákon v nynější podobě přináší řadu problémů, a to jak v aplikační praxi obecních úřadů, tak i v praxi Policie ČR. Za problematické jsou dle důvodové zprávy považovány zejména následující okruhy: nesoulad se soudním řádem správním a správním řádem, nemožnost obecního úřadu stanovit podmínky pro konání

---

<sup>154</sup> Žaloba dle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>155</sup> § 11 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>156</sup> § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.



shromáždění, nesoulad s judikaturou Nejvyššího správního soudu či vymahatelnost porušení shromažďovacího zákona, kdy sankce jsou velmi nízké.<sup>157</sup>

Na tomto místě si dovolím některé připravované změny ve stručnosti uvést. Nahrazen má být např. pojem občana, který dnes zákon o shromažďovacím právu používá, neboť v souladu s Ústavou má právo pokojně se shromažďovat každý. Pojem státní orgán bude nahrazen pojmem orgán veřejné moci, neboť pojem státní orgán je pojem obsahově užší a zahrnuje pouze orgány státu bez ohledu na orgány územní samosprávy.

Nově mají být přesně vymezena místa v blízkosti budov Parlamentu ČR, kde se shromáždění nesmějí konat (názvy míst budou uvedeny v příloze k zákonu). Výjimka z oznamování shromáždění se má dle připravované novely vztahovat i na shromáždění vzniklá v bezprostřední reakci na nově vzniklou situaci. Novela s ohledem na technologický pokrok odstraňuje právo svolavatele, aby bylo shromáždění vyhlášeno místním rozhlasem. Úřad má být nově oprávněn stanovit pro konání shromáždění podmínky, pouze však v nezbytných případech a pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných. Rozpracována jsou též ustanovení upravující přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob. Zvyšují se i pokuty za spáchané správní delikty, v případě přestupku fyzické osoby lze uložit pokutu až do výše 15 000,- Kč, v případě správního deliktu právnické osoby až do výše 30 000,-Kč.<sup>158</sup>

### 3.2 Petiční právo

Druhým významným právem, které s veřejným užíváním souvisí, je právo petiční. Toto právo je garantováno v článku 18 Listiny, který stanovuje: „*Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*“ Podrobněji je pak petiční právo upraveno v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>157</sup> Sněmovní tisk č. 510/0, část č. 1/4, novela zákona o právu shromažďovacím, návrh zákona včetně důvodové zprávy. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=510&CT1=0> (21.2.2016)

<sup>158</sup> Sněmovní tisk 510/0, část č. 1/4, novela zákona o právu shromažďovacím, návrh zákona včetně důvodové zprávy. Oficiální stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=510&CT1=0> (21.2.2016)

Vedle toho mezinárodní dokumenty petiční právo jako samotné politické právo neobsahují, většinou jej totiž podřazují pod svobodu projevu.<sup>159</sup> Určitou ochranu však orgány příslušných mezinárodních organizací v rámci petičního práva poskytují (např. Výbor pro lidská práva sděluje dle Mezinárodního paktu o občanských a politických svá stanoviska státu, který je smluvní stranou paktu).<sup>160</sup>

Výjimku však představují dokumenty Evropské unie. Smlouva o fungování Evropské Unie stanovuje, že občané Unie mají petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie, a to v jednom z jazyků Evropské unie. Zároveň mají občané Evropské unie právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.<sup>161</sup>

V článku 227 Smlouvy o fungování Evropské unie je toto právo rozšířeno i na každou fyzickou osobu s bydlištěm nebo právnickou osobu se statutárním sídlem v některém členském státě. Tyto osoby mají v souladu se zmiňovaným ustanovením právo předložit samostatně či společně s dalšími občany nebo osobami petici Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činností Unie a která se jich přímo dotýká.

Petiční právo je pak zakotveno i v Listině základních práv EU, konkrétně v článku 44, který umožňuje každému občanovi Evropské unie či jakékoli fyzické nebo právnické osobě bydlící nebo sídlící v některém z členských států předložit petici Evropskému parlamentu.

Zákon o právu petičním vychází z článku 18 Listiny a obsah petičního práva podrobněji upravuje. Stejně jako zákon o právu shromažďovacím používá zákon o právu petičním pojem státní orgány, správně by zde však měl být používán, i s ohledem na článek 18, pojem orgán veřejné moci.

Dle zákona o petičním právu se peticemi nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti. Peticí se též nesmí zasahovat

---

<sup>159</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2014, str. 244.

<sup>160</sup> KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 1125.

<sup>161</sup> Čl. 20 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie.

do nezávislosti soudu.<sup>162</sup> Zároveň je v ustanovení § 2 zákona o právu petičním výslovně stanoveno, že ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno a že výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.

Jak již bylo výše uvedeno, petiční právo náleží každému, podání petice proto není omezeno věkovou hranicí, podat ji může i osoba mladší 18 let. Zákon o právu petičním však přece jen některá věková omezení stanovuje. V případě, že je vytvořen petiční výbor (např. k sestavení petice či opatření podpisů pod ni), jsou jeho členové povinni určit osobu starší 18 let, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány. Druhé věkové omezení je stanoveno pro případ, že se shromažďování podpisů zajišťuje na místě přístupném veřejnosti. V takové situaci je nezbytné, aby pověřováním shromažďování podpisů byla pověřena osoba, jež dosáhla věku 16 let.

Dle ustanovení § 4 zákona o petičním právu může občan nebo petiční výbor každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici je nutné uvést své jméno, příjmení a bydliště. Osobě, která petici podepisuje, musí být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámila. K podpisu petice nesmí být nikdo žádným způsobem nucen.

Pro vzájemný vztah s veřejným užíváním je opět důležité, na kterém místě jsou petice a podpisové archy vystaveny. Zákon o právu petičním stanovuje, že k vyzývání osob, aby svým podpisem podpořili petici, mohou být petice a petiční archy vystaveny též na místech přístupných veřejnosti. K takové činnosti není potřeba povolení státního orgánu, důležité však je, že nesmí dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku.<sup>163</sup> Rušení veřejného pořádku by mohlo spočívat např. i v tom, že nebudou dodržovány obecně závazné vyhlášky obci regulující místní záležitosti veřejného pořádku.

Státní orgán, jemuž je petice, která musí být písemná, adresována, je povinen petici přijmout, posoudit ji a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal (nebo osobě, která zastupuje petiční výbor). V odpovědi orgán uvede stanovisko k petici a způsob jejího vyřízení.<sup>164</sup>

Petiční právo zaručuje právo petici podat, nicméně právní nárok petentů na to, aby bylo petici obsahově vyhověno, stanoven není. K uvedenému se vyjádřil i Ústavní

---

<sup>162</sup> § 1 odst. 3 a 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>163</sup> § 4 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>164</sup> § 5 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

soud, který ve svém nálezu dospěl k závěru, že: „Ústavní úprava nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného "meritorního vyřízení" věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu. Subjektivní právo na "vyřízení" petice není ústavně založeno a z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.“<sup>165</sup>

Petice může vzejít i ze shromáždění, které se koná dle zákona o právu shromažďovacím, v takovém případě zde však musí být uvedeno, z jakého shromáždění petice vzešla a jak byla shromážděním schválena.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23.6.1994, sp.zn. I. ÚS 21/94. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 21.2.2016.

<sup>166</sup> § 6 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

## 4. Veřejné užívání v plzeňském centrálním obvodu

Po teoretickém vymezení institutu veřejného užívání a shromažďovacího a petičního práva se nyní dostávám k praktické části své rigorózní části práce, a to k veřejnému užívání v plzeňském centrálním obvodu. Vzhledem k tomu, že ne každý z Plzně pochází, či zde žije, studuje nebo pracuje, seznámím nejprve blíže čtenáře se samotným plzeňským centrálním obvodem (městským obvodem Plzeň 3) a se Statutem města Plzně, obecně závaznou vyhláškou č. 8/2001, která rozděluje jednotlivé pravomoci mezi orgány města Plzně a jednotlivé městské obvody. Následně se již budu věnovat tomu, jak veřejné užívání funguje v praxi. Postupně se budu zabývat jednotlivými oblastmi, které jsou upraveny zvláštními zákony.

### 4.1 Plzeňský centrální obvod

Městský obvod Plzeň 3 je jedním z deseti městských obvodů západočeské metropole, statutárního města Plzeň. Se svojí rozlohou je Plzeň čtvrtým největším městem v České republice, ve kterém žije téměř 170 000 obyvatel a které je významným obchodním, průmyslovým, kulturním a sportovním centrem nacházejícím se na soutoku čtyř řek – Úslavy, Úhlavy, Radbuzy a Mže.

Nejstarší písemná zpráva o Plzni pochází z roku 976, kdy kníže Boleslav II. porazil v plzeňském podhradí vojska císaře Oty II. Město pak bylo založeno v roce 1295 českým králem Václavem II. a neslo název Nová Plzeň. Již od svých počátků se Plzeň stala důležitým obchodním střediskem, postupně zde byly budovány významné stavby, podniky a pivovary, průmyslového rozmachu pak město dosáhlo především v 19. století.<sup>167</sup> Nejen tedy dnes, ale i po celou dobu své historie byla Plzeň významným a důležitým centrem západní části Čech.

Plzeňský centrální obvod se rozkládá na ploše 3 546 ha, čímž se zařazuje mezi největší plzeňské obvody. Území obvodu je vymezeno v článku 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, a zahrnuje katastrální území Doudlevice, Plzeň – část, Radobyčice, Skrvňany, Valcha. K 1.1.2016 žilo v obvodu 45 383 obyvatel. Střed obvodu tvoří historická část města, na kterou se napojují mladší části města – Bory, Doudlevice, Skrvňany, Nová Hospoda, Zátíší,

---

<sup>167</sup> Oficiální stránky města Plzně: <http://www.plzen.eu/obcan/o-meste/historie-mesta/po-stopach-historie-mesta/> (3.3.2016)

Valcha a Radobyčice.<sup>168</sup> Centrálním obvodem je městský obvod Plzeň 3 nazýván nejen kvůli své poloze, ale též díky své významnosti, neboť se zde nacházejí důležité instituce, podniky a budovy a sídlí zde klíčové orgány zajišťující chod celého města. Těmto se budu věnovat po stručném exkurzu do historie obvodu.

Historická část města, jak již bylo výše zmíněno, byla založena v roce 1295 a tvoří samotný střed města, jehož dominantou je zejména katedrála sv. Bartoloměje nacházející se na náměstí Republiky. Část Doudlevce územně navazuje na historické centrum obvodu z jižní strany. Nejstarší písemná zmínka o této osadě pochází z roku 1227, následně byla tato spojena s městem a stala se jeho významnou průmyslovou oblastí, vznikla zde vodárna, cihelna či plynárna, obrovský rozmach pak přinesla továrna ET Doudlevce. Ze západní strany navazuje na střed obvodu část Skvrňany, která vznikla též ještě před samotným založením města (první zprávy se datují k roku 1239). Během druhé světové války však byly Skvrňany téměř zničeny a proto se v 60. letech minulého století začalo s jejich novou výstavbou. Součástí městského obvodu se staly Skvrňany v roce 1964. Městská část Radobyčice se nachází na samém jižním okraji města a je napojena na Doudlevce a Bory. První zmínka o této osadě pochází z roku 1418, součástí Plzně se však stala až v roce 1949. Následně však byly Radobyčice připojeny k Okresnímu výboru Plzeň-jih a součástí Plzně se pak opětovně staly až v roce 1976. Další část na jihozápadní straně Městského obvodu Plzeň 3 nese název Nová Hospoda a sousedí s částí Skvrňany. První informace o této části pochází až z roku 1713, v roce 1950 pak byla Nová Hospoda na přání obyvatel přičleněna k Plzni. Nejmladší plzeňskou částí je Valcha, která vznikla přibližně před sto lety a k Plzni byla připojena v roce 1942. Tyto dvě nejmladší plzeňské části patří do působnosti městské obvodu Plzeň 3 od roku 1960.<sup>169</sup> Ve stávající podobě a složení tak plzeňský centrální obvod funguje od roku 1976.

Na území plzeňského centrálního obvodu má sídlo Magistrát města Plzně, orgán města Plzně, který spolu s jednotlivými úřady městských obvodů vykonává samostatnou a přenesenou působnost města, a samozřejmě také úřad obvodu - Úřad městského obvodu Plzeň 3 (ÚMO 3). Oba tyto orgány mají ve vztahu k veřejnému užívání velice

---

<sup>168</sup> Oficiální stránky městské obvodu Plzeň 3: <http://umo3.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-3/mestsky-obvod-plzen-3.aspx> (3.3.2016)

<sup>169</sup> Oficiální stránky městské obvodu Plzeň 3: <http://umo3.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-3/historie-obvodu/historie-obvodu.aspx> (3.3.2016)

důležité postavení, neboť jsou v mnohých případech, resp. ve většině, oprávněny k jeho regulaci, dohledu nad ním či jeho povolování (jedná-li se o zvláštní veřejné užívání).

V obvodu se dále nachází většina důležitých orgánů veřejné správy, mezi něž patří např. Krajský úřad Plzeňského kraje, Katastrální úřad pro Plzeňský kraj, Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje, Finanční úřad pro Plzeňský kraj, krajská pobočka Úřadu práce, Oblastní inspektorát České inspekce životního prostředí či územní pracoviště Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Velkou část centrálního obvodu zaujímá areál tzv. bývalé „Škodovky“, historicky nejvýznamnějšího zaměstnavatele západočeské metropole. Zde je třeba zmínit přímou vazbu na veřejné užívání, a to minimálně v podobě pozemních komunikací při nutnosti umožnit tehdy zhruba 40 000 zaměstnancům dostat se každý den do zaměstnání a naopak. Dalším z významných průmyslových podniků mající v obvodu výhradní postavení je Plzeňský Prazdroj, a.s. Zároveň je nutné v novodobé historii zmínit snahu a úsilí města Plzně nahradit po revoluci rychle ubývajících pracovní místa ve Škodě Plzeň, kdy výsledkem je industriální zóna Borská pole nejen s velkým množstvím zahraničních investorů, ale také kompletně vybudovanou infrastrukturou. Velkou roli v atraktivitě Plzně sehrála dálnice D5 a v neposlední řadě též blízkost Spolkové republiky Německo.

Důležitými složkami veřejné správy nacházejícími se v centrálním obvodu jsou též orgány Policie ČR, kdy zde sídlí jak Dopravní inspektorát, tak i Městské ředitelství Policie Plzeň a Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje. I tyto orgány mají ve vztahu k veřejnému užívání významný vztah, neboť nad veřejným užíváním provádějí dohled (např. zda vozidla při užívání pozemních komunikací dodržují maximální povolenou rychlost, dle zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích).

Mezi místa veřejností nejčastěji využívaná patří beze sporu plochy v centru města, zejména náměstí Republiky a sadový okruh, a dále též náměstí Tomáše Garrigua Masaryka, Chodské náměstí, náměstí Míru či Štefánikovo náměstí. Na tomto náměstí se nachází jedno ze dvou nejdůležitějších plzeňských sportovišť, kterým je hokejový stadion Home Monitoring Aréna. Ještě o něco známější je pak stadion Doosan Aréna, kde své domácí zápasy odehrává fotbalový klub Viktoria Plzeň. Stadion leží

ve Štruncových sadech, v bezprostřední blízkosti Plzeňského Prazdroje a zároveň na soutoku řeky Mže a Radbuzy.

Zde je nutné u veřejného užívání zmínit všechny řeky protékající plzeňským centrálním obvodem, kterými jsou vedle Mže a Radbuzy ještě Úhlava. Zároveň je na místě uvést i další vodní plochu obvodu, jíž je vodní nádrž České údolí (tzv. Borská přehrada), skýtající různé způsoby relaxačního využití. Stejně jako např. Borský park, jenž leží na jižní straně borského sídliště.

Na území městského obvodu Plzeň 3, kterým procházejí nejdůležitější dopravní tepny Plzně, se nachází také Centrální autobusové nádraží, na samé hranici obvodu pak i hlavní vlakové nádraží.

Všechny výše uvedené skutečnosti mají ve svém důsledku dopady na veřejné užívání, ať už na veřejné užívání obecné, či veřejné užívání zvláštní.

## **4.2 Rozdělení pravomocí v rámci statutárního města Plzeň**

Statutárním městem se Plzeň stala v roce 1942, a to vládním nařízením č. 142/1942 Sb., které prohlásilo Plzeň za město se zvláštním statutem. Protektorátní vláda tímto reagovala na skutečnost, že Plzeň, která byla v době války velmi významným průmyslovým centrem, měla charakter aglomerace s rozdrobenou místní správou.<sup>170</sup> Následné akceptování Plzně jako statutárního města po skončení druhé světové války je jednou ze vzácných výjimek recepce právního předpisu přijatého protektorátní vládou.

S přijetím nové právní úpravy zavádějící krajské uspořádání v roce 1949 však institut statutárních měst zanikl. Takový stav trval až do roku 1967, kdy byl přijat zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který statutárním městům do určité míry navrátil jejich postavení. Tento zákon byl následně doplněn zákonem č. 41/1969 Sb., o městě Plzni, jenž mimo jiné specifikoval působnost Národního výboru města Plzně a jejích obvodních výborů. Uvedený zákon byl však již v roce 1971 zrušen a město bylo opět zařazeno do kraje. Národním výborům však některé kompetence zůstaly, zejména jim zůstala pravomoc upravit si vzájemné vztahy s obvodními národními výbory.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha: Libri, 2004, str. 69.

<sup>171</sup> Tamtéž, str. 78-80.



Plzeňský centrální obvod byl obvodním výborem a též Národním výborem města Plzně spravován až do roku 1990, kdy byly národní výbory zrušeny a přijato obecní zřízení.

V současné době jsou statutární města upravena v zákoně o obcích, který je v ustanovení § 4 vyjmenovává a zakotvuje možnost, aby se statutární města na základně rozhodnutí zastupitelstva členila na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Městské obvody (resp. městské části) tak mají do určité míry podobné postavení jako obce, avšak s několika rozdíly. Městské obvody nejsou právními osobami, neboť jsou součástí daného města. Jsou označovány jako organizační jednotky a působnost, jíž disponují, je pouze odvozena od působnosti města jako celku.<sup>172</sup> Územně členěná města musí upravit své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Statut města stanovuje např. výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí, vymezení jejich území, pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti, pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti či majetek města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv.<sup>173</sup>

Statut města Plzně člení město na deset městských obvodů s vlastními orgány samosprávy. Vedle toho tato obecně závazná vyhláška upravuje základní otázky správy Plzně jako statutárního města, zejména postavení obvodů, vztahy mezi orgány a jejich působnost, péči o majetek, příjmy a výdaje města, jednání navenek, dělbu přenesené působnosti mezi orgány městských obvodů a orgány celoměstskými a další podstatné otázky vnitřních poměrů města.<sup>174</sup> Městský obvod definuje Statut v čl. 3 odst. 3 jako organizační jednotku města a správní obvod pro výkon přenesené působnosti.

Část druhá Statutu se věnuje vymezení orgánů města, orgánů městských obvodů a orgánů zastupitelstev a rad. Nejvyšším orgánem města je zastupitelstvo města. Městské obvody jsou spravovány v rozsahu stanoveném Statutem zastupitelstvy městských obvodů. Jak zastupitelstvo města, tak zastupitelstvo obvodu povinně zřizují kontrolní a finanční výbor, jiné výbory mohou zastupitelstva zřizovat podle potřeby,

---

<sup>172</sup> KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, str. 21.

<sup>173</sup> § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>174</sup> čl. 1 odst. 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

osadní výbor však může zřídit pouze zastupitelstvo obvodu. V Plzeňském centrálním obvodě funguje osadní výbor po mnoho let v části Radobyčice, na podzim roku 2014 byl nově zřízen osadní výbor Valcha.

Výkonným orgánem města pro její samostatnou působnost (samosprávu) je rada města, která rozhoduje též ve všech záležitostech, jež nejsou zákonem nebo Statutem vyhrazeny zastupitelstvu města nebo jinému orgánu města, nejsou-li Statutem nebo jiným právním předpisem města svěřeny městským obvodům. Rada městského obvodu je pak výkonným orgánem Plzně pro záležitosti v samostatné působnosti města, která je obvodům svěřena Statutem nebo jiným právním předpisem města. Rada městského obvodu vykonává též působnosti ve vztahu k úřadům městských obvodů, které jsou stanovené zákonem o obcích pro radu obce ve vztahu k obecnímu úřadu. Navenek je Plzeň zastupována primátorem, a to ve všech případech, které nejsou Statutem nebo jiným právním předpisem města svěřeny starostům městských obvodů. Primátor stojí v čele magistrátu, v čele úřadu městského obvodu je pak starosta.

Aby chod této dvouúrovňové organizace městské správy správně fungoval, stanovuje čl. 15 Statutu základní zásady součinnosti orgánů. Orgány s celoměstskou působností tak musí při svém rozhodování a konání přihlížet k usnesením, požadavkům a podnětům orgánů městských obvodů, stejně tak orgány městských obvodů při svém rozhodování a konání v rámci městem jim svěřených pravomocí v oblasti samostatné působnosti přihlížejí k usnesením a pokynům orgánů s celoměstskou působností. Orgány se mezi sebou v dostatečném předstihu informují o věcech, které se jich týkají.

Jednotlivé orgány vykonávají samostatnou i přenesenou působnost. Samostatnou působnost vykonává město svými orgány samostatně, k jejímu výkonu jsou příslušné orgány s celoměstskou působností, pokud Statut nebo jiný právní předpis města nestanoví jinak. V takovém případě pak určité, jimi vymezené úkoly v samostatné působnosti města zabezpečují samy městské obvody, které při této činnosti jednají navenek vždy jménem města svými orgány.

Do samostatné působnosti patří dle části třetí Statutu následující záležitosti: péče o rozvoj města, školství, byty, bezpečnost a požární ochrana, čistota města a životní prostředí, místní komunikace a dopravní obslužnost, kultura, sport a zájmová činnost občanů, veřejný pořádek a všeobecná vnitřní správa, odpady a sociální pomoc občanům a zdravotnictví. U každé z těchto oblastí nejprve Statut vymezuje pravomoci orgánů

s celoměstskou působností, v následujícím odstavci pak vždy pravomoci či úkoly orgánů obvodu.

Nyní si dovolím uvést pár příkladů rozdělení pravomocí důležitých ve vztahu k veřejnému užívání. V případě kategorie čistota města a životní prostředí, orgány s celoměstskou působností zabezpečují např. komplexní péči o lesy v majetku města či plochy krajinné zeleně na pozemcích ve vlastnictví města nebo stanovují zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel (nízko-emisní zónu) a povolují dočasné nebo trvalé výjimky z této zóny. Vedle toho orgány obvodu např. zajišťují čištění všech pozemních komunikací a veřejných prostranství ve vlastnictví města či komplexně pečují o plochy městské a komunikační zeleně včetně na nich umístěných vodních ploch.

V další oblasti patřící do samostatné působnosti – místní komunikace a dopravní obslužnost, orgány s celoměstskou působností např. zabezpečují dopravní obslužnost města nebo rozhodují o cenách za parkování na veřejných komunikacích. Orgány obvodu pak zajišťují odstraňování závad ve schůdnosti a sjízdnosti místních komunikací IV. třídy či komunikací pro pěši nebo se vyjadřují k žádostem o zvláštní užívání místních komunikací či k žádostem o uzavírky a objízďky místních komunikací III. a IV. třídy (k žádostem o uzavírky a objízďky týkajících se ostatních komunikací a komunikací v městské památkové rezervaci<sup>175</sup> se naopak vyjadřují orgány s celoměstskou působností).

Přenesená působnost je upravena v části sedmé Statutu města Plzně, která stanovuje, že město vykonává v případech stanovených zákonem jménem státu též státní správu v rozsahu působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pověřeného obecního úřadu a obecního úřadu. Výkon přenesené působnosti provádí zejména magistrát a úřady městských obvodů.<sup>176</sup> Orgány obvodů vykonávají přenesenou působnost všech obcí a pověřených obecních úřadů (pokud Statut nestanoví jinak) a též působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, která na ně byla přenesena Statutem, jiným právním předpisem města či veřejnoprávní smlouvou.

---

<sup>175</sup> Městskou památkovou rezervací je území historického jádra Plzně vymezené v Příloze Nařízení vlády č. 54/1989 o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace. Historické jádro, historické centrum a městská památková rezervace jsou v této práci používány jako synonyma.

<sup>176</sup> Vedle těchto orgánů přenesenou působnost vykonávají též zvláštní orgány ustanovené podle zvláštního zákona primátorem nebo starostou obvodu.

Orgány s celoměstskou působností pak vykonávají tu přenesenou působnost obce s rozšířenou působností, která nebyla svěřena orgánům obvodu, a dále působnost všech obcí a pověřených obecních úřadů, jež jim byla vyhrazena Statutem. Rozdělení věcné příslušnosti v přenesené působnosti mezi orgány obvodů a orgány s celoměstskou působností nalezneme v příloze č. 6 a 7 Statutu. Plzeňský centrální obvod vykonává kromě přenesené působnosti týkající se svého obvodu některé úkoly v rámci přenesené působnosti i pro jiné městské obvody (např. na úseku ochrany přírody a krajiny) nebo i pro území celého města (např. ve všech matričních záležitostech).<sup>177</sup>

Na závěr této kapitoly bych ještě ráda dodala, že městské obvody a městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení. Tuto činnost na ně nemůže město přenést ani statutem, neboť se jedná o zákaz stanovený zákonem.<sup>178</sup> Právní předpisy tak mohou vydávat pouze samotné orgány města, tj. v případě obecně závazných vyhlášek Zastupitelstvo města Plzně, v případě nařízení Rada města Plzně.

### **4.3 Zákon o pozemních komunikacích**

U veřejného užívání pozemních komunikací se projevuje dualismus veřejného užívání, neboť je lze užívat jak obecně, tak zvláště. Obecné užívání pozemních komunikací je to užívání, se kterým se setkáváme každý den, při chůzi či cestě dopravním prostředkem, kdy pozemní komunikace využíváme k tomu, k čemu byly tyto zhotoveny, v souladu s jejich účelem. Vedle toho je možné pozemní komunikace užívat zvláštním způsobem, v takovém případě se jedná o užívání, které je nad rámec – pozemní komunikace jsou užívány odlišným způsobem, než k jakému byly primárně vytvořeny.

Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích stanovuje, že každý smí užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny. V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích tak může každý (např. chodec, řidič či jezdec na zvířeti) užívat pozemní komunikace jako dopravní cesty. Na území plzeňského centrálního obvodu se kromě dálnice nachází

---

<sup>177</sup> čl. 4 a čl. 14 přílohy č. 7 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>178</sup> § 134 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

všechny druhy pozemních komunikací, tj. silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

Obecné užívání pozemních komunikací je, jak vyplývá z jeho vymezení, bezplatné, existují zde však určité výjimky. Obec totiž může pro účely organizování dopravy na území obce vymežit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, a to např. ke stání silničního motorového vozidla na dobu časově omezenou (nejvýše však na dobu 24 hodin) či k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce.<sup>179</sup> Uvedeným způsobem zpoplatněné místní komunikace musí být označeny příslušnou dopravní značkou a dohled nad dodržováním stanovené povinnosti provádějí většinou strážníci městské policie.<sup>180</sup>

Ačkoli by se mohlo jevit, že se v takovém případě jedná již o zvláštní užívání pozemních komunikací, není tomu tak, zpoplatněné stání vozidla je veřejným užíváním obecným. Město Plzeň možnosti vymežovat zpoplatněné oblasti využívá již od roku 1994. Vymezení oblastí obce, ve kterých je určité užití místní komunikace zpoplatněno, může obec provést pouze vydáním nařízení obce. V Plzni je toto vymezení realizováno Nařízením statutárního města Plzně č. 10/2013 o vymezení oblastí, ve kterých lze místní komunikace užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (Parkovací řád). O cenách za parkování na veřejných komunikacích pak rozhodují dle čl. 23 odst. 1 písm. f) Statutu města Plzně orgány s celoměstskou působností.

V posledních letech se mezi vedením města, které určuje nejen ceny za parkování, ale i nové oblasti zpoplatnění, a vedením obvodu objevují určité rozpory týkající se parkování v obvodu. Vedení městského obvodu Plzeň 3 totiž, na rozdíl od vedení města Plzně, které chce zpoplatněné oblasti primárně rozšiřovat, podmiňuje (dle Usnesení Rady městského obvodu č. 368 ve věci Strategie rozšíření zóny placeného parkování) další rozšiřování zpoplatněných oblastí vytvořením odpovídajících záchytných parkovacích ploch. V současné době je již připravován první kompromis, kdy město Plzeň vybuduje z části Centrálního autobusového nádraží bezplatné parkoviště. Zároveň je připravována rekonstrukce parkovacích ploch na náměstí Emila

---

<sup>179</sup> § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>180</sup> KOČÍ, Roman, KUČEROVÁ, Helena. *Silniční právo*. Praha: Leges, 2009, str. 134.

Škody. Obě tato parkoviště, která budou představovat záchytné parkovací plochy, jsou v docházkové vzdálenosti centra města.

Druhý typ veřejného užívání pozemních komunikací, zvláštní užívání, je upraveno v § 25 zákona o pozemních komunikacích, který stanovuje, že k jejich užívání jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, je třeba povolení silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace.

V rámci samostatné působnosti týkající se zvláštního veřejného užívání se orgány plzeňského centrálního obvodu vyjadřují především k podaným žádostem. V praxi to funguje následujícím způsobem. Je-li na Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3, případně samotnému Úřadu podána žádost o zvláštní užívání, jsou interně stanoveny postupy, jimiž se vyřizování žádosti řídí. K žádostem o uzavírku místní komunikace se vyjadřuje příslušný politik podle gesce, k žádostem o reklamní stojan v centru města, k žádostem o povolení kulturní, společenské či sportovní akce a k žádostem týkajících se prodejních stánků či zařízení se vyjadřuje vedení městského obvodu na poradě starosty obvodu.<sup>181</sup> K žádostem o zřízení předzahrádky v historickém jádru města Plzně vyjadřuje centrální městský obvod své stanovisko prostřednictvím Rady městského obvodu.

Výkon státní správy ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací je přenesen na orgány obvodu.<sup>182</sup> Státní správu vykonává silniční správní úřad,<sup>183</sup> který na Úřadě městského obvodu Plzeň 3 spadá pod již zmiňovaný Odbor dopravy a životního prostředí. Funkci silničního správního úřadu vykonávají v centrálním obvodu čtyři zaměstnanci. Při plnění úkolů se tito řídí nejen předpisy silničního práva, ale též správním řádem, Statutem města a interními předpisy Úřadu.

Zvláštním užíváním pozemních komunikací se dle ustanovení § 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích rozumí např. přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, užívání vozidel, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy, užití komunikací pro provádění stavebních prací, zřizování vyhrazeného parkování či zřizování a provoz stánků, umístění inženýrských

---

<sup>181</sup> Porada starosty obvodu se koná vždy jednou za týden (ve středu) a v současné době se jí účastní starosta obvodu, jeho tři místostarostové a tajemník Úřadu.

<sup>182</sup> Dle čl. 8 přílohy č. 7 Statutu města Plzně městský obvod vykonává působnost silničního správního úřadu pro místní komunikace a veřejně přístupné účelové pozemní komunikace.

<sup>183</sup> § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

sítí nebo pořádání sportovních, kulturních a podobných akcí. Jednotlivým druhům zvláštního užívání pozemních komunikací v centrálním plzeňském obvodu se budu věnovat v následující části práce. Při seznámení se s těmito konkrétními typy zvláštního veřejného užívání se budu řídit tím, jak jsou tyto seřazeny v ustanovení § 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.

#### **4.3.1 Přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů**

Prvním zvláštním užíváním pozemních komunikací je přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných nákladů a užívání vozidel, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy.<sup>184</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že se na území obvodu nachází dva strojírenské areály, jeden v Doudlevcích, kde stále funguje výroba součástí elektráren (např. rotorů), a areál tzv. bývalé „Škodovky“, taktéž s výrobou nadrozměrných strojírenských zařízení, jako jsou např. turbíny či kolejová vozidla, je nasnadě, že se silniční správní úřad s povolováním přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů setkává poměrně často.

Zde je nutné uvést, že přeprava není vedena pouze po místních komunikacích, ale i po silnicích, které jsou v obvodu I., II. i III. třídy. Silnice II. a III. třídy vlastní kraj a silničním správním úřadem pro tyto pozemní komunikace je ve věcech povolování jejich zvláštního užívání Odbor dopravy Magistrátu města Plzně, nicméně zde existuje jedna výjimka, a tou je právě povolování přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů či užívání nadrozměrných vozidel. Toto užívání silnic II. a III. třídy povoluje Odbor dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Plzeňského kraje.<sup>185</sup> Silnice I. třídy jsou ve vlastnictví státu a funkci silničního správního úřadu v tomto případě vykonává vždy uváděný Odbor dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Plzeňského kraje. Působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací pak vykonávají dle ustanovení § 40 odst. 5 písm. b) zákona o pozemních komunikacích samy obce (dle Statutu orgány obvodu).

K zvláštnímu užívání pozemních komunikací je třeba povolení příslušného správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního

<sup>184</sup> § 25 odst. 6 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>185</sup> § 40 odst. 3 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

provozu, také s předchozím souhlasem příslušného orgánu Policie ČR.<sup>186</sup> Tento souhlas se zvláštním užíváním pozemní komunikace je závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, tímto stanoviskem je tak správní orgán při své rozhodovací činnosti vázán a v případě, že je stanovisko negativní, není možné, aby správní orgán zvláštní užívání povolil.<sup>187</sup>

Rozhodnutí o povolení zvláštního užívání vydá silniční správní úřad právnické nebo fyzické osobě na základě její písemné žádosti. Rozhodnutí je vydáváno na dobu určitou a stanovuje podmínky zvláštního užívání.<sup>188</sup> Tento postup je shodný pro všechny druhy zvláštního užívání pozemních komunikací.

Z uvedeného je patrné, že silniční správní úřad musí mít nastavený vztah jak s vlastníkem pozemní komunikace, což je v případě místních komunikací v plzeňském centrálním obvodu město Plzeň, které je zastoupeno Správou veřejného statku města Plzně, tak orgánem Policie ČR, kdy partnerem je v tomto případě Dopravní inspektorát.

Samotný proces povolávání je v určitých detailech odlišný podle typu zvláštního užívání, nicméně zákonem o pozemních komunikacích stanovený postup doplněný řízením vedeným dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je ve všech případech, kterými se budu zabývat, přibližně shodný. Z uvedeného důvodu si v této kapitole dovolím stručně přiblížit samotné správní řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o povolení (příp. nepovolení) zvláštního užívání.

Správním řízením, které je upraveno ve správním řádu, se dle ustanovení § 9 tohoto zákona rozumí: „*Postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ Správním řízením je tedy procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů, jenž směřuje k vydání správního rozhodnutí (individuálního správního aktu). Jednotlivými fázemi správního řízení pak jsou zahájení řízení (v některých případech i postup před zahájením řízení), zjišťování podkladů pro vydání

---

<sup>186</sup> V případě zvláštního užívání dálnice, pokud by toto mohlo ovlivnit plynulost a bezpečnost provozu, je nutný předchozí souhlas Ministerstva vnitra.

<sup>187</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. 52 Ca 49/2008, publikovaný: *Soudní rozhledy*, 2009, č. 4, str. 148.

<sup>188</sup> § 25 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.



rozhodnutí, případná realizace prostředků k zajištění průběhu a účelu řízení a ukončení řízení (vydání rozhodnutí).<sup>189</sup>

Samotné správní řízení je zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému silničnímu správnímu úřadu. Pokud by tak např. žádost, kterou se má zabývat Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3, byla podána na Odbor dopravy Magistrátu, postoupí ji tento bezodkladně v souladu s ustanovením § 12 správního řádu usnesením příslušnému silničnímu správnímu úřadu, tj. zmiňovanému odboru ÚMO 3. Žádost musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti a zároveň z ní musí být zřejmé, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.<sup>190</sup>

Žádost o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace předkládá silničnímu správnímu úřadu ten, v jehož zájmu nebo kvůli jehož činnosti má být zvláštní užívání komunikace povoleno.<sup>191</sup>

V rámci správního řízení se správní orgán zabývá podklady pro vydání rozhodnutí, jimiž jsou např. návrhy účastníků, důkazy či skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, a zjišťuje skutkový stav věci. Rozhodnutí je správní orgán dle ustanovení § 71 správního řádu povinen vydat bez zbytečného odkladu, pokud tak nelze učinit, je povinen jej vydat do 30 dnů (v některých případech až do 60 dnů) od zahájení řízení. Správní řízení je typicky neveřejné a většinou je vedeno písemně, v případech stanovených zákonem a také tehdy, je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, však nařídí správní orgán ústní jednání, o němž je povinen uvědomit účastníky nejmeně s pětidenním předstihem.<sup>192</sup>

V průběhu řízení může v některých případech dojít k přerušení řízení, neboť správní orgán může ze zákonem stanovených důvodů usnesením správní řízení přerušit. Takovým důvodem může být např. skutečnost, pokud podaná žádost neobsahuje stanovené záležitosti nebo trpí určitými vadami a správní orgán vyzval žadatele k odstranění nedostatků. V případě řízení o žádosti správní orgán řízení přeruší, pokud jej o to požádá žadatel. Řízení je možné přerušit jen na dobu nezbytně nutnou a lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci v době přerušení řízení neběží. Nastanou-li zákonem

---

<sup>189</sup> JEMELKA L., PONĎELÍČKOVÁ K., BOHADLO D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, str. 48.

<sup>190</sup> § 45 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>191</sup> § 40 odst. 1 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>192</sup> § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

stanovené skutečnosti, např. pokud žadatel vzal svou žádost zpět nebo žádost, která byla podána, je zjevně právně nepřipustná, správní orgán řízení usnesením zastaví.<sup>193</sup>

Výsledkem správního řízení je pak dle ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutí, kterým správní orgán v dané věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v dané věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. V případě rozhodování o povolení zvláštního veřejného užívání tak buď správní orgán podané žádosti vyhoví, nebo rozhodne, že se žádost zamítá. Rozhodnutí se většinou vyhotovuje v písemné formě a musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti, tj. výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí ve správním řádu je založeno na materiálním pojetí, není rozhodující, jak je úkon správního orgánu označen, jestli jako rozhodnutí nebo jiným zákonem předpokládaným způsobem (např. povolení), ale rozhodující jsou hlavně účinky, jež úkon správního orgánu vyvolává.<sup>194</sup>

Nestanoví-li zákon jinak, může se účastník řízení proti rozhodnutí silničního správního úřadu dle ustanovení § 81 správního řízení odvolat, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Shrňme-li výše uvedené ve vztahu k povolování přepravy zvlášť těžkých nebo rozměrných předmětů a užívání nadrozměrných vozidel, podává žadatel písemnou žádost příslušnému silničnímu správnímu úřadu, kdy tato žádost musí kromě zákonných náležitostí obsahovat též účel, rozsah a dobu přepravy, zda a kdy se bude opakovat, návrh trasy přepravy s přesným uvedením průběhu trasy a přibližným uvedením časového rozvrhu přepravy, druh, typ a státní poznávací značky vozidel, jichž má být při přepravě použito, hmotnost vozidla, počet, zatížení a rozvor jednotlivých náprav, počet, rozměr, huštění a typ pneumatik jednotlivých náprav, nejmenší poloměr otáčení vozidla nebo soupravy a tomu odpovídající nejmenší vnější poloměr otáčení a nákres obrysu vozidla nebo soupravy s vyznačením rozměrů a umístění nákladu.<sup>195</sup>

Po obdržení žádosti oznámí silniční správní úřad zahájení správního řízení vlastníkovvi komunikace jako účastníkovi řízení, a v případě, že nebyl spolu s žádostí předložen jeho souhlas, vydá usnesení, ve kterém uloží vlastníkovvi pozemku lhůtu

---

<sup>193</sup> §§ 64-66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>194</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 599.

<sup>195</sup> § 40 odst. 2 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

pro sdělení stanoviska. Obdobně se v případě, že by zvláštní veřejné užívání mohlo ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, obrací na příslušný orgán Policie ČR, který ve správním řízení vystupuje jako dotčený orgán státní správy. Výsledkem správního řízení je pak buďto vydání rozhodnutí o povolení přepravy zvlášť těžkých nebo rozměrných předmětů nebo povolení užívání nadrozměrných vozidel, nebo zamítnutí žádosti. V případě, že je povolení vydáno, obsahuje toto trasu, způsob a dobu přepravy, a dále může obsahovat též zejména rychlost jízdy, doprovod a další opatření k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu, ochrany dalších účastníků provozu, vozovek, mostů a drážních zařízení (přejezdů, kolejí, trolejového vedení), vedení a jiných inženýrských sítí, vlastníků sousedních nemovitostí apod.<sup>196</sup>

Za povolení zvláštního užívání pozemní komunikace pro uváděnou přepravu nadrozměrných nákladů či užívání nadrozměrných vozidel, je nutné uhradit správní poplatek. Tento se určuje dle sazebníku, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Poplatek se liší podle toho, zda se jedná o vnitrostátní či mezinárodní dopravu. Tak např. v případě vnitrostátní dopravy, přesahuje-li vozidlo pouze největší přípustné rozměry, činí výše poplatku 1 200 Kč, pokud přesahuje největší povolenou hmotnost do 60 t, hradí se poplatek ve výši 2 500 Kč.<sup>197</sup>

#### **4.3.2 Užití pozemní komunikace pro zvláštní činnosti**

Vzhledem k tomu, že se na území plzeňského centrálního obvodu nenachází dálnice a silnice pro motorová vozidla je zde pouze v rozsahu pár kilometrů, nesetkáváme se zde v rámci činnosti silničního správního úřadu s povolováním užití těchto pozemních komunikací silničními motorovými vozidly, jejichž nejvyšší povolená rychlost je nižší, než stanoví zvláštní právní předpis.<sup>198</sup>

Z toho důvodu přistupuji k dalšímu typu zvláštního veřejného užívání, a to pravděpodobně k obsahově největší skupině zvláštního užívání týkajícího se pozemních komunikací. Touto kategorií je užití pozemní komunikace pro zvláštní činnosti uvedené v § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, jimiž jsou: zřizování a

---

<sup>196</sup> § 40 odst. 7 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>197</sup> Položka č. 35 sazebníku, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>198</sup> § 25 odst. 6 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

provozování zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci (reklamní zařízení), umístování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení staveniště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.), provádění stavebních prací, zřizování vyhrazeného parkování, zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení a užití pozemní komunikace pro audiovizuální tvorbu. V této kapitole se budu držet pouze místních komunikací spadajících v centrálním obvodu do působnosti Odboru dopravy a životního prostředí ÚMO 3.

Žádost o povolení zvláštního užívání pro výše uvedené činnosti musí obsahovat přesné určení místa, účelu a doby zvláštního užívání a způsobu jeho realizace (jaký druh stavebních prací, jaký způsob prodeje a v jakém zařízení, jaký rozsah akce apod.), jméno a příjmení toho, kdo má za průběh zvláštního užívání zodpovídat, jeho datum narození, telefon a adresu (u právnických osob jejich název, sídlo a IČO), odhadovaný vliv zvláštního užívání (popřípadě ruchu tímto užíváním vyvolaného) na bezpečnost a plynulost provozu na dotčeném úseku komunikace a návrh na řešení vzniklé situace, povolení k provozování předmětu činnosti v rámci zvláštního užívání, pokud je takové povolení zapotřebí podle zvláštních předpisů a stanovisko dotčených správních úřadů, pokud je to zapotřebí podle zvláštních předpisů. Vydané povolení pak musí kromě přesného vymezení zvláštního užívání (místo, účel, doba...) a identifikace osoby, která má za průběh zvláštního užívání zodpovídat, také stanovení dopravního značení, pokud je zvláštním užíváním vyvolána jeho potřeba nebo změna a termín a způsob uvedení komunikace do původního stavu (úklid, vyčištění apod.).<sup>199</sup> Vedle toho může silniční správní úřad ve všech rozhodnutích stanovit podmínky pro samotné užívání, které jsou pro každý účel užívání specifické. V případě reklamního zařízení to je např. podmínka, že tyto nesmí být připevněny k dopravnímu značení nebo nesmějí být v reflexním provedení. Ve všech uváděných případech je nutné uhradit za povolení zvláštního užívání místní komunikace správní poplatek, jehož výše se liší dle doby užívání, v případě zvláštního užívání na 10 dní a na dobu kratší než 10 dní se hradí poplatek ve

---

<sup>199</sup> § 40 odst. 5 a 10 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

výši 100 Kč, na dobu kratší než 6 měsíců a na dobu 6 měsíců 500 Kč a na dobu delší než 6 měsíců je pak výše poplatku 1 000 Kč.<sup>200</sup>

Prvním a vzhledem k četnosti různých obchodních aktivit v centru města i nejrozsáhlejším povolováním zvláštního užívání místních komunikací je povolování reklamních zařízení. Na rozdíl od jiných druhů komunikací mohou být reklamní zařízení umísťovány hlavně na místních komunikacích IV. třídy (komunikace nepřístupné provozu silničních motorových vozidel či komunikace, na kterých je umožněn smíšený provoz<sup>201</sup>), což jsou v obvodě především chodníky a pěší zóny. Vzhledem k zmiňovanému množství aktivit je vyřizování žádostí o povolení reklamy na komunikacích pro pěší na Odboru dopravy a životního prostředí ÚMO 3 poměrně běžná záležitost. Podání žádosti a její vyřízení, resp. postup vydání rozhodnutí je prováděn ve stejném režimu (tj. správní řízení), který byl popsán v předchozí kapitole. Nicméně samotné povolování reklamních zařízení má své limity a specifika. Předně je třeba říci, že umísťování reklamních zařízení není vždy povolováno předpisy silničního práva, existují i případy, zejména pak s ohledem na velikost reklamy či délku umístění, kdy jejich povolení podléhá řízení stavebního úřadu. V takovém případě silniční správní úřad vystupuje jako dotčený orgán státní správy.

Nejběžnějšími reklamními stojany jsou tzv. „áčka“ (stojan o rozměrech max. 1 m x 1 m), které využívají provozovny zejména k upoutání pozornosti chodců. Dále se pak v obvodu setkáváme ještě s čtyřbokými stojany, které povětšinou upozorňují na městem konané kulturní akce, a v neposlední řadě i s reklamními panely ve Smetanových sadech před Studijní a vědeckou knihovnou, které město Plzeň již třetím rokem využívá k tematickým výstavám. Zde díky jejich nárůstu a snaze využít co nejatraktivnějších lokalit v současné době Útvar koncepce rozvoje města Plzně připravuje materiál, který bude sloužit k jejich povolování s cílem omezit jejich počet a dát systému určitá pravidla.

V roce 2014 bylo Úřadem městského obvodu Plzeň 3 vydáno celkem 88 rozhodnutí týkajících se povolení reklamních zařízení, v roce 2015 jich bylo vydáno 99. Nejpočetnější reklamní zařízení, zmiňovaná „áčka“, mají určité limity, kdy v rozhodnutí silničního správního úřadu jsou stanoveny maximální velikosti. Pro jejich povolení musí

---

<sup>200</sup> Položka č. 36 sazebníku, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>201</sup> § 6 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

být minimální šíře pozemní komunikace 2,8 m a jejich umístění není možné povolit v křižovatkách a jejich rozhledových trojúhelnících. Reklamní zařízení nesmí mít nebo na nich nesmí být nápisy v reflexních barvách a např. u silnic I. třídy na základě stanoviska Policie ČR Městského ředitelství Dopravního inspektorátu Plzeň nesmí být umístěny vůbec. Svoji regulační funkci zde plní obec (orgány obvodu) v samostatné působnosti, která se k žádostem o zvláštní užívání v městské památkové rezervaci vyjadřuje. Pravidelný nápor při povolování reklamních zařízení zažívá Odbor dopravy a životního prostředí před každými volbami, kdy jejich povolování je poněkud citlivé. Ačkoli ustanovení § 25 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích umožňuje, aby povolení reklamního zařízení bylo uděleno nejdéle na 5 let, v plzeňském centrálním obvodu je praxe taková, že reklamní zařízení povolují maximálně na jeden rok, v historickém jádru centra pak na 6 měsíců, samozřejmě s možností následné prolongace. Poplatek za použití veřejného prostranství k umístění reklamního zařízení závisí na typu a oblasti obvodu, sazba za umístění reklamního zařízení typu „A“ v historickém jádru města je 25 Kč za každý i započatý den, u ostatních zařízení pak 30 Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> a každý i započatý den.<sup>202</sup>

Dalším zvláštním užíváním pozemní komunikace je její užití pro umístování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny. Do této kategorie spadá poměrně široká paleta různých úkonů spojených např. s opravami či rekonstrukcemi domů. Pro názornost uvedu kupříkladu umístění lešení, zařízení staveniště, umístění nebo složení stavebního materiálu, ale např. i vysoko zdvižné plošiny. Zde je nutné zmínit náročnost povolování s ohledem na z jedné strany umožnění stavby, z druhé strany zajištění bezpečnosti ostatních účastníků silničního provozu. S tímto souvisí i určitý důraz na samotné zásobování staveb či stavenišť, neboť zejména v centru města i s ohledem na městskou veřejnou dopravu je toto mnohdy obtížné. Jako příklad si dovoluji uvést omezení vjezdu nákladních motorových vozidel do historického jádra centra mezi 9 a 17 hodinou.

Provádění stavebních prací, třetí ze zvláštního užití pozemních komunikací pro uvedené činnosti, má určitou vazbu i na předchozí typ zvláštního užívání, v tomto případě se však většinou jedná o práce spojené s opravami komunikací, inženýrských

---

<sup>202</sup> Čl. 6 odst. 2 písm. a) vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

sítí či jejich rekonstrukcí. Podle rozsahu prací jsou tyto většinou spojeny s rozhodnutím o uzavírcce, které stejně jako objížďky povoluje dle ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích silniční správní úřad. Nestanoví-li silniční správní úřad jinak, žádost o povolení provádění stavebních prací předkládá zhotovitel, a to především z toho důvodu, že odpovědnost za zvláštní užívání by měla jít skutečně za tou osobou, která stavební práce provádí, a ne za tím, kdo je pouze objednal a samotné zvláštní užívání nemůže nikterak ovlivnit.<sup>203</sup>

Povolování zvláštního užívání z důvodu stavebních prací, zejména pak v těch případech, kdy se jedná o komplexní rekonstrukci spojenou s uzavírkou dané komunikace, je vždy složitou záležitostí. Je nutné se mimo zajištění stanovisek účastníků řízení a dotčených orgánů státní správy zabývat také např. zajištěním přístupnosti objektů, umožněním zásobování obchodů, svozem komunálního odpadu, vjezdu vozidel integrovaného záchranného systému a v neposlední řadě i městskou hromadnou dopravou, je-li danou ulicí její provoz veden. Obzvláště v roce 2014 byla četnost uzavírek pozemních komunikací z důvodu stavebních prací v centrálním obvodu vysoká, v loňském roce pak byly dokončovány ještě dvě zásadní stavby (U Zvonu a Divadelní terasy). Z důvodu těchto rekonstrukcí a s nimi spojenými uzavírkami komunikací, kdy město končilo s přípravami na rok 2015, rok, kdy bylo Evropským hlavním městem kultury, značně poklesly příjmy obchodníků v jejich bezprostřední blízkosti. Někteří dokonce museli své provozovny uzavřít.

V takových případech se však uživatelům ani dalším osobám neodškodňují nepříznivé důsledky vzniklé právě v důsledku uzavírek pozemních komunikací z důvodu opravy či rekonstrukce. Je však nutné odlišovat uzavírku komunikace, která má být povolena na nejkratší možnou dobu, od znepřístupnění nemovitostí s komunikací souvisejících, protože zákon o pozemních komunikacích v ustanovení § 24 odst. 4 výslovně stanovuje, aby byl i při uzavírcce přístup k sousedním nemovitostem umožněn.<sup>204</sup> Vedle výše uváděných zásadních stavebních prací patří do této kategorie i stavební práce jednodušší, kam je třeba zahrnout samostatné přípojky

---

<sup>203</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 4. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 163-164.

<sup>204</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.3.2008, sp. zn. 25 Cdo 1905/2005. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 5.3.2016.

inženýrských sítí či jejich rekonstrukce, případně opravy povrchu komunikací či jejich součástí.

Dalším v řadě je zřizování vyhrazeného parkování, které spočívá v označení konkrétního parkovacího stání dopravním značením. Žadateli je vyhrazeno fyzicky skutečné jedno parkovací místo, které je označené svislým dopravním značením IP12<sup>205</sup> a doplněné vodorovným dopravním značením. Na svislé dopravní značce je vždy označení možné podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby (např. Policie ČR), a nebo registrační značka vozidla, a to v případě, kdy místo je přidělené osobě se zdravotním postižením. V případě fyzické podnikající nebo právnické osoby je v první řadě nutné uvést, že užití parkovacího místa je zpoplatněno podle vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. Poplatek je rozdělený s vazbou na cenu podle atraktivity místa. Tak např. za vyhrazení trvalého parkovacího místa pro jeden osobní nebo nákladní automobil s užitečnou nosností do 1,5 tuny zaplatí žadatel na území historického jádra města 36 500 Kč za rok (tj. 10 Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> a každý i započatý den), na ostatním zpoplatněném území v obvodu pak 29 200 Kč.<sup>206</sup> Zde je zapotřebí zmínit ještě jednu skutečnost, a to, že v oblastech s placeným parkováním se k žádostem o zřízení vyhrazeného parkování vyjadřuje Rada MO 3, a dlužno říci, že i s ohledem na duplicitu regulace parkování je toto povoleno pouze orgánům veřejné správy (např. Magistrátu města Plzně či Policii ČR). Druhým způsobem tohoto užívání je zřízení vyhrazeného parkování pro osoby se zdravotním postižením. V obvodě platí již od roku 1997 Usnesení Rady MO 3 č. 302, že tato souhlasí s přidělováním vyhrazeného parkovacího místa pouze osobám s průkazem ZTP/P<sup>207</sup>. K této regulaci bylo přikročeno po kontrole parkovacích míst v obvodu i s ohledem na neúměrně přibývajícím počet žádostí osob s průkazem ZTP v poměru k množství parkovacích stání. Při samotném rozhodování o povolení vyhrazeného parkovacího stání v případě podnikajících fyzických a právnických osob se žádost posuzuje zejména s ohledem na počet požadovaných parkovacích stání v návaznosti na poměry v dané oblasti, u osob se zdravotním postižením pak umístění

---

<sup>205</sup> Dle přílohy č. 5 Informativní značky k vyhlášce Ministerstva dopravy č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích

<sup>206</sup> Čl. 6 odst. 3 písm. a) vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>207</sup> Dělení dle ustanovení § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.



stání s ohledem na normové šířky parkovacího stání (z tohoto důvodu není možné podélné parkovací stání). K osobám se zdravotním postižením zbývá ještě uvést, že tyto jsou od poplatku za vyhrazené parkovací stání osvobozeny.<sup>208</sup>

Velmi zajímavým zvláštním užíváním místní komunikace je dle mého názoru zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení. Zde se opět plně ukazuje atraktivita plzeňského centrálního obvodu, neboť je zde za prvé povolováno velké množství společenských akcí, které tento způsob užívání pozemních komunikací doplňuje, zároveň se zde povolují individuální prodejní stánky. V této části se budu věnovat spíše těmto jednotlivým stánkům. Nutné je zde ovšem zmínit i stavebním úřadem povolené prodejní stánky, tedy trvalé stavby postavené na místních komunikacích po vyřešení smluvního vztahu s vlastníkem. Silniční správní úřad v těchto případech vystupuje opět pouze jako dotčený orgán státní správy. Ke všem ostatním prodejním zařízením a stánkům v centrálním obvodu se zejména z důvodu možnosti či nutnosti regulace vyjadřuje obec prostřednictvím porady starosty obvodu. Pro rozhodování o povolení tohoto zvláštního druhu užívání se úředníci v obvodu řídí dvěma nepsanými pravidly. Prvním z nich je pravidlo, že v obvodě není povolováno prodejní zařízení na kolech umístěné na komunikaci pro pěší (tj. ÚMO 3 nepovolí žádné vleky či prodejní dodávková vozidla). Z toho pravidla (jedná se o individuální stánky) však existují tři výjimky – trhy, farmářské trhy a společenské akce většího charakteru (např. Historický víkend či Majáles). Druhým nepsaným pravidlem je, že na území obvodu nejsou povolovány prodejní stánky se spotřebním zbožím (výjimkou jsou opět trhy). Z těchto pravidel je patrný velice konzervativní přístup vedení městského obvodu spočívající ve snaze „nezaplevelit“ obvod spoustou různých stánků. Většina individuálních prodejních stánků je tak potravinářského charakteru, nejvíce sem patří prodej sezónního ovoce, zmrzliny a občerstvení (to pak opět nejvíce při konání různých akcí, např. hokejových utkání). Žádost o takové užívání musí obsahovat výše uváděné skutečnosti, v tomto případě však musí být ještě doplněny o vizualizaci stánku a prodávaný sortiment. Jedním ze specifík patřících do této části je i předsunutý prodej před obchody (např. před květinářstvím). K určité regulaci předsunutých prodejtů v historickém jádru zpracoval Útvar koncepce a rozvoje města Plzně materiál, který stanovuje jejich pravidla. Tento materiál po projednání v orgánech

---

<sup>208</sup> Čl. 7 písm. a) vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

obvodu následně schválila dne 19.12.2013 Rada města Plzně usnesením č. 1360. Druhým specifikem této kategorie jsou předzahrádky. Systém povolování předzahrádek je opět do jisté míry podobný jako u prodejních stánků, avšak s tím rozdílem, že orgánem obvodu, který se k jejich povolování vyjadřuje, je Rada městského obvodu. Město v nedávných letech podniklo určité kroky k oživení centra a zatraktivnění předzahrádek pro podnikatele, kdy snížilo poplatek za předzahrádku z původních 15 Kč na 5 Kč za m<sup>2</sup> a den. Zároveň ale Útvar koncepce a rozvoje města opět zpracoval manuál pro povolování předzahrádek v historickém centru, kde jsou stanoveny např. materiály slunečníků a použitého nábytku. Tento dokument byl opět schválen Radou města Plzně a to usnesením č. 1615 dne 20.12.2012. Vedle toho byla přijata dohoda se společností Parking Plzeň, s.r.o., organizací, která má na starosti placené parkování, o neplacení ušlého zisku z parkovacích míst v případech, kdy na těchto jsou zřízeny předzahrádky. V roce 2014 bylo v plzeňském centrálním obvodu vydáno celkem 56 rozhodnutí o povolení předzahrádek, z toho 31 se týkalo předzahrádek v historickém centru města. V loňském roce byl počet povolených předzahrádek v obvodu 73, v historickém jádru města jich bylo povoleno 42.

Ve vztahu k předzahrádkám si dovoluji uvést jednu zajímavost. V současné době politické vedení města pracuje s nápadem tzv. „vlídné toalety“, kdy inspirací pro něj byly města západní Evropy. Jedná se o záměr, kdy má být jednáno s majiteli restaurací, kteří provozují předzahrádky, aby umožnili turistům využívat toalety v jejich podniku. Ty budou označeny tzv. „smajlíkem“. Za poskytování této služby nabídne město zainteresovaným restauracím snížení poplatku za užívání veřejného prostranství pro předzahrádky.

Co se týče výše poplatku za umístění zařízení sloužících pro poskytování prodeje, závisí tento na délce záboru (do 10 dnů, delší než 10 dnů) a na lokalitě obvodu. Tak např. poplatek za krátkodobý zábor v historickém jádru je stanoven ve výši 30 Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> a každý i započatý den, za předsunuté prodejní místo je sazba stejná jako za předzahrádky, tj. 5 Kč.<sup>209</sup>

V této oblasti také nejde opomenout v první řadě klasické řemeslné trhy, které jsou na náměstí Republiky povolovány již několik let a které jejich současný provozovatel soudě dle ohlasů veřejnosti posunul na vysokou, s jinými významnými

---

<sup>209</sup> Čl. 6 odst. 1 vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

městy konkurence schopnou úroveň, v druhé řadě v poslední době velmi populární farmářské trhy, dnes již také trhy s několikaletou tradicí. Tyto trhy začínaly v Pallově ulici, avšak díky v roce 2014 zahájené rekonstrukci Pražské ulice a prostranství U Zvonu bylo s provozovatelem dohodnuto náhradní řešení spočívající v situování trhů na náměstí Republiky v prostoru před Radnicí. Po počátečních obavách provozovatele panuje v současné době maximální spokojenost, prodejci i zákazníci si zvolené řešení chválí. A od března 2016 se s pravidelností každou druhou sobotu budou konat opět celý letošní rok.

Posledním ze zvláštních užívání pozemních komunikací dle ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, je jejich užití pro audiovizuální tvorbu. Pojem audiovizuální tvorba zahrnuje např. natáčení nebo veřejné promítání filmu realizované na pozemní komunikaci (na náměstí, na ulici) či různá divadelní představení.<sup>210</sup> S audiovizuální tvorbou se v městském obvodu Plzeň 3 moc často neseťkávají, nicméně několikero takových případů užívání již povoleno bylo. Divadelní scény jsou většinou povolovány jako kulturní akce, jimž se budu věnovat následně, většinou se tak zájem týká povolování natáčení reklamních spotů. V loňském roce bylo povolováno zvláštní užívání za účelem natáčení seriálu Kriminálka Plzeň či filmu Decibely lásky. V těchto případech pak povolení zvláštního užívání závisí na požadavcích filmařů. Zajímavostí je, že v mnohých případech větší problém než zajištění samotného natáčení činilo opatření doprovodných jevů spočívající v zabezpečení natáčecí techniky, přenosových vozů či obstarání občerstvení pro účinkující. Přes všechny možné komplikace spojené s tímto druhem užívání jej vedení obvodu vnímá velmi pozitivně, a to zejména jako určitou propagaci městského obvodu.

#### **4.3.3 Umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních či podzemních vedení**

Specifickým zvláštním užíváním pozemních komunikací je povolení umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech. V tomto případě jde de facto pouze o akt umístění sítí, nikoli jejich provozování. Stejně tak samotná stavební činnost

---

<sup>210</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 4. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 165.

při pokládání je zahrnuta v již zmiňovaném ustanovení týkajícího se užití pozemních komunikací pro provádění stavebních prací.<sup>211</sup>

V uvedených případech by měl silniční správní úřad povolení zvláštního užívání zvážit též s ohledem na to, jaká vozidla o jaké hmotnosti se na předmětné komunikaci pohybují. V případě, že by mohlo umístění inženýrské sítě v silničním pozemku způsobit následnou nutnost regulace provozu na dané komunikaci (aby kvůli hmotnosti projíždějících vozidel nedošlo k porušení inženýrské sítě), měl by úřad zvážit možné následky a zvolit pro území nejvhodnější variantu.<sup>212</sup>

Vydané povolení má pak úzkou vazbu na následné zřízení věcného břemene k silničnímu pozemku a poskytnutí jednorázové finanční kompenzace vlastníkovu pozemku ze strany provozovatele sítě. Samotné rozhodnutí je opět vydáváno na základě žádosti, jež obsahuje stejné náležitosti, které byly uváděny v předchozí kapitole, a na základě souhlasného stanoviska vlastníka pozemku.

Vzhledem ke skutečnosti, že v plzeňském centrálním obvodu jsou inženýrské sítě téměř vždy umístěny právě v silničním pozemku, je zde vydávání tohoto povolení poměrně časté. Jen v roce 2014 vydal Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3 101 rozhodnutí o povolení umístění inženýrských sítí v silničním pozemku, v roce 2015 pak bylo vydáno povolení o něco méně, a to 69.

#### **4.3.4 Pořádání sportovních, kulturních a podobných akcí**

Pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí dle ustanovení § 25 odst. 6 písm. e) je v centrálním obvodu velice časté a hlavně značně různorodé podle jednotlivých nároků povolované akce. Podle vyjádření úředníků silničního správního úřadu ÚMO 3 jde skutečně o nejnáročnější a zároveň nejrizikovější povolování, které bývá často spojeno s povolením uzavírek, souvisejících objížděk a dalších dopravně bezpečnostních opatření. Vydání samotného povolení předchází opět podání žádosti, o níž se rozhoduje ve správním řízení. Žádost opět obsahuje stejné náležitosti, které byly uváděny v kapitole týkající se zvláštního užívání pozemních komunikací pro zvláštní činnosti, to samé platí pak pro vydané rozhodnutí. Stejně pak

---

<sup>211</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem se souvisejícími a prováděcími předpisy*. 11. vydání. Praha: Linde Praha, 2012, str. 83.

<sup>212</sup> ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, str. 255.

platí i pro výši správního poplatku, který je za povolení takové akce třeba uhradit. Počet do této kategorie patřících akcí se každoročně zvyšuje, kdy již jen evidence vydaných povolení s ohledem na další žádosti musí být důsledná, aby nedošlo ke kolizi akcí. Za zmínku jistě stojí trend posledních let, a to pořádání různých běhů, půlmaratónů či maratónů, ale i koloběžkových a cyklistických závodů. Naopak s povolováním náboženských akcí se v obvodě setkávají minimálně.

Každoročně opakujícími se kulturními či zábavními akcemi jsou např. Historický víkend, Oslavy osvobození, Živá ulice, Majáles či Pilsner Fest. V loňském roce byl počet kulturních a zábavních akcí v obvodu, zejména pak s ohledem na titul Evropské hlavní město kultury 2015, enormní. Již samotné silničním správním úřadem povolované zahájení Evropského hlavního města kultury 2015 značně překročilo běžné standardy, rozsahem zasáhlo velkou část města, a pro zajímavost si dovoluji uvést ještě tu skutečnost, že silniční správní úřad ÚMO 3 vydával komplexní povolení se souhlasem ÚMO 1 a ÚMO 2, i na území těchto obvodů.

Vzhledem k rozsahu akcí jsou ve většině případů projednávána též dopravní opatření, někdy dochází i k zásahům do provozu městské hromadné dopravy. Je třeba zmínit nejen nutnost přepravy účastníků, ale i zajištění občerstvení ze strany pořadatelů, bezpečnosti a samozřejmě i následného úklidu, což vesměs řeší podmínky vydaného rozhodnutí. Výše poplatku za užití veřejného prostranství opět závisí na lokalitě, v historickém jádru města je sazba 10 Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> a každý i započatý den. Pořadatelé kulturních a sportovních akcí pořádaných na veřejném prostranství bez vstupného, nebo pořadatelé akcí, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely poplatek za užívání veřejného prostranství v obvodu neplatí.<sup>213</sup>

#### **4.3.5 Výjimečné užití silnice nebo místní komunikace zvláštními vozidly**

Prvním ze dvou těchto užití upravených v ustanovení § 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích - užití silnice nebo místní komunikace pásovými vozidly Armády České republiky nebo historickými vozidly, jejichž kola nejsou opatřena pneumatikami nebo gumovými obručemi, je skutečně výjimečné i z praxe silničního správního úřadu. S danou problematikou se Úřad městského obvodu Plzeň 3 setkává v zásadě u Oslav osvobození, kdy doposud byla pásová vozidla převážena

<sup>213</sup> Čl. 6 odst. 8 a čl. 7 písm. i) vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

na podvalnicích. V jednom případě byly pásy chráněny gumovými návleky, aby nepoškodily pozemní komunikace. V loňském roce se vzhledem k oslavám 70. výročí osvobození Plzně v plzeňském centrálním objevily jak historická pásová vozidla, tak i pásová vozidla Armády České republiky, jakož i vozidla jiných armád (např. americké či německé).

Žádost o povolení tohoto zvláštního užívání musí vedle jiných náležitostí obsahovat také návrh způsobu ochrany vozovky dotčené silnice nebo místní komunikace před poškozením.<sup>214</sup> Pokud by se však jednalo o užití komunikací v době branné pohotovosti státu, povolení ke zvláštnímu užívání vozidla Armády České republiky není dle ustanovení § 25 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích třeba.

S povolováním druhého výjimečného užití místní komunikace a silnice samojízdnými pracovními stroji a přípojnými vozidly traktorů, které nemají schválenou technickou způsobilost podle zvláštního právního předpisu se silniční správní úřad ÚMO 3 v posledních deseti letech vůbec nesetkal.

#### **4.3.6 Silniční dozor a přestupky**

Pro správné fungování systému zvláštního užívání pozemních komunikací je nutné, aby byl nad tímto vykonáván dozor. Na plzeňském centrálním obvodu funkci státního dozoru místních komunikací vykonávají zaměstnanci silničního správního úřadu. Ti v rámci své pracovní činnosti jednak kontrolují plnění vydaných rozhodnutí, a v nich stanovených podmínek, jednak dozírají, zda uživatelé místních komunikací plní povinnosti stanovené v zákoně o pozemních komunikacích. Při výkonu dozoru mohou podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků písemně uložit způsob a lhůtu k jejich odstranění. V případě, že právnická nebo fyzická osoba porušuje podmínky stanovené v rozhodnutí o vydání povolení, může silniční správní úřad rozhodnout o odnětí povolení.<sup>215</sup> Této zákonné možnosti však silniční správní úřad ÚMO 3 nevyužívá. Zjistí-li silniční správní úřad nepovolené zvláštní užívání pozemní komunikace, zahájí s neoprávněným uživatelem správní řízení. Dané problematice se poměrně podrobně věnuje zákon o pozemních komunikacích, kdy zejména u reklamního zařízení dává

---

<sup>214</sup> § 40 odst. 4 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>215</sup> V takové situaci lze dané osobě dle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích udělit povolení ke zvláštnímu užívání na základě znovu podané žádosti nejdříve po uplynutí tří let.

silničnímu správnímu úřadu přesný návod, jak v takové situaci postupovat. Do sedmi dnů po té, co se silniční správní úřad dozví o zřízení nebo existenci reklamního zařízení bez povolení ke zvláštnímu užívání, je povinen vyzvat vlastníka tohoto reklamního zařízení k jeho odstranění. To je vlastník povinen učinit neprodleně, nejdéle však do pěti pracovních dnů po doručení výzvy. Nestane-li se tak, silniční správní úřad je povinen reklamu do 15 pracovních dnů zakrýt a následně zajistit odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení. Půjde-li o jiné věci než reklamní zařízení, které jsou umístěné, zřizované nebo provozované bez povolení ke zvláštnímu užívání nebo v rozporu s ním, je jejich vlastník povinen je neprodleně odstranit po doručení výzvy silničního správního úřadu. Neučiní-li tak, zajistí odstranění a likvidaci věcí silniční správní úřad na náklady vlastníka věci.<sup>216</sup>

Užije-li někdo pozemní komunikace v rozporu se zákonem, v rozporu s uděleným povolením nebo bez něj, dopustí se tím správního deliktu dle zákona o pozemních komunikacích. Tak např. pokud fyzická osoba jako vlastník věci umístěné, zřizované nebo provozované bez povolení neuposlechne výzvy k jejímu odstranění, nebo jako vlastník reklamního zařízení provozovaného bez povolení neuposlechne výzvy k jeho odstranění, dopustí se tím přestupku, za který lze uložit pokutu až do výše 300 000 Kč. Právnická nebo podnikající fyzická osoba by se takovým jednáním dopustila správního deliktu, za nějž by hrozila pokuta ve stejné výši.<sup>217</sup>

Praxe na plzeňském centrálním obvodě je taková, že v případě, že silniční správní úřad považuje skutková zjištění o porušení povinnosti za dostatečná (na základě dokumentace k porušení ve formě fotografií a protokolu o místním šetření), vydá dle ustanovení § 150 správního řádu příkaz. Proti vydanému příkazu se lze bránit podáním odporu a to ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Je-li odpor podán, příkaz se ruší a správní řízení pokračuje. Není-li však proti příkazu ve stanovené lhůtě podán odpor, příkaz se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.<sup>218</sup>

Na závěr této kapitoly si dovoluji uvést stručný přehled výkonu státní správy silničního správního úřadu na ÚMO 3 za rok 2013, 2014 a 2015. Počet pravomocně vydaných rozhodnutí a usnesení činil v roce 2013 1707, v roce 2014 1705 a v roce 2015

---

<sup>216</sup> § 25 odst. 8-10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>217</sup> § 42a odst. 1 písm. c) a § 42b odst. 1 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>218</sup> § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

dokonce 1737. V roce 2013 byly proti rozhodnutí silničního správního úřadu ÚMO 3 podány dvě odvolání, v roce 2014 a 2015 pak odvolání nebyla podána žádná. Počet pravomocně uložených pokut silničním správním úřadem ÚMO 3 v roce 2013 byl 132 a to v celkové výši 322 300 Kč, v roce 2014 pak 82 v celkové výši 191 500 Kč a v roce 2015 105 v celkové výši 245 500 Kč. Celková částka všech obdržených správních poplatků byla v roce 2013 404 400 Kč, o rok později 463 300 Kč a v loňském roce pak částka ve výši 434 200 Kč.<sup>219</sup>

V rámci své práce jsem také zjišťovala počet vydaných pravomocných rozhodnutí silničních správních úřadů i v jiných plzeňských obvodech, které si pro porovnání a potvrzení významnosti plzeňského centrálního obvodu dovolím ještě uvést. Za rok 2013 byl oproti počtu 1707 (viz výše) počet vydaných pravomocných rozhodnutí na ostatních velkých obvodech Plzně následující: ÚMO 1 (Lochotín) – 479, ÚMO 2 (Slovany) – 524, ÚMO 4 (Doubravka) – 326. V roce 2014 byly v porovnání s počtem 1705 vydaných rozhodnutí na ÚMO 3 počty vydaných rozhodnutí v ostatních větších obvodech tyto: ÚMO 1 – 383, ÚMO 2 – 589 a ÚMO 4 – 335, v loňském roce pak ve srovnání s počtem 1737 na ÚMO 3: ÚMO 1 – 407, ÚMO 2 – 582 a ÚMO 4 – 424. Z uvedeného přehledu je zřejmé, že počet vydávaných rozhodnutí silničního správního úřadu v ostatních větších obvodech města Plzně je podstatně nižší, než počet rozhodnutí, která jsou vydávána silničním správním úřadem na ÚMO 3.

#### **4.4 Zákon o vodách**

Po představení nejvýznamnějšího a nejčastějšího veřejného užívání v plzeňském centrálním obvodě týkajícího se pozemních komunikací, se nyní dostávám k dalšímu druhu veřejného užívání, a to užívání vod. Stejně jako u pozemních komunikací se u užívání vod projevuje jeho dualismus, neboť vody je možné užívat obecným i zvláštním způsobem. Zákon o vodách, který je základní právní úpravou pro užívání vod a který rozlišuje vody povrchové a vody podzemní, používá na místo pojmu užívání vod pojem nakládání s vodami. Obecné nakládání s vodami se však vztahuje pouze na vody povrchové a rozumí se jím jejich odebírání nebo nakládání s nimi pro vlastní potřebu, pokud k tomu není potřeba zvláštního technického zařízení. Povrchové vody

---

<sup>219</sup> Informace poskytnuté Úřadem městského obvodu Plzeň 3 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.



může takto užívat každý na jeho vlastní nebezpečí a bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu.<sup>220</sup> Každý tak může např. užívat vodu k rekreačním účelům jako např. v létě ke koupání či v zimě na bruslení. V plzeňském centrálním obvodu je takto nejvíce využívána Borská přehrada. Jiné nakládání s vodami pak již spadá pod právní úpravu zvláštního nakládání s vodami. Zvláštním nakládáním s vodami dle ustanovení § 8 zákona o vodách je např. jejich odběr (nejde-li v případě povrchových vod o obecné užívání), vypouštění odpadních vod do vod povrchových či podzemních nebo čerpání povrchových či podzemních vod a jejich následné vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie. Zvláštní nakládání s vodami je možné pouze na základě povolení, či se souhlasem nebo po předchozím vyjádření vodoprávního úřadu.

Funkci vodoprávního úřadu v plzeňském centrálním obvodu vykonávají Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3, který plní úkoly obecního úřadu podle zákona o vodách a povoluje pro potřeby jednotlivých občanů (domácností) odběr povrchových vod, a Odbor životního prostředí Magistrátu města Plzně, který plní úkoly obecního úřadu obce s rozšířenou působností na úseku vodního hospodářství.<sup>221</sup>

Povolení ke zvláštnímu nakládání s vodami je možné vydat pouze na základě písemné žádosti. Bude-li fyzická osoba žádat o vydání povolení k odběru povrchových vod, obrátí se dle Statutu na vodoprávní úřad ÚMO 3, v ostatních případech (tj. i v případě povolení k odběru povrchových vod právnické osobě), rozhoduje o žádostech Odbor životního prostředí Magistrátu města Plzně. K žádosti je nutné předložit doklady, které se liší podle povahy druhu nakládání s vodami. Mezi povinně předkládané dokumenty patří např. situace širších vztahů nakládání s vodami a jeho okolí schematicky zakreslená do mapového podkladu, stanovisko správce povodí k požadovanému nakládání s vodami či kopie katastrální mapy území, jehož se povolení týká, včetně zakreslení místa nakládání s vodami.<sup>222</sup> S vydáním povolení není spojena povinnost hradit správní poplatek. Povolení se vydává pouze na časově omezenou dobu a tato doba se též určuje dle jednotlivého druhu nakládání s vodami, např. povolení

---

<sup>220</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>221</sup> čl. 7 přílohy č. 7 a čl. 8 přílohy č. 6 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>222</sup> § 2 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů

k vypouštění odpadních vod nemůže být vydáno na dobu delší než 10 let.<sup>223</sup> Kromě doby, na níž se povolení vydává, obsahuje toto také druh, rozsah a účel nakládání s vodami, podmínky, za kterých se nakládání povoluje, či údaje o množství vod, se kterými je povoleno nakládat.<sup>224</sup> Náležitosti jednotlivých povolení se však opět liší podle konkrétního druhu nakládání s vodami. Při rozhodování o vydání povolení se postupuje stejně jako v případě zvláštního užívání pozemních komunikací, tedy podle správního řádu. Zvláštní nakládání s vodami je v některých případech zpoplatněno, poplatky je nutné uhradit např. za odebrané množství podzemní vody, za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, nebo v případě odběru povrchových vod je nutné uhradit platbu k úhradě správy vodních toků a správy povodí.<sup>225</sup>

Odbor dopravy a životního prostředí vydal v roce 2014 pouze jedno povolení k odběru povrchových vod, v roce 2015 byla vydána povolení tři. Nejčastějším důvodem, proč občané žádají o odběr povrchových vod, je zalévání vegetace v letních měsících.

K činnostem, stavbám a zařízením spadajících do zvláštního nakládání s vodami, k nimž není dle zákona o vodách třeba povolení, které však mohou ovlivnit vodní poměry, je nutný souhlas vodoprávního úřadu. Souhlas vodoprávního úřadu je vyžadován např. ke stavbám a zařízením na pozemcích, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, nebo na pozemcích s takovými pozemky sousedících, pokud tyto stavby a zařízení ovlivní vodní poměry. Udělený souhlas slouží většinou jako podklad pro rozhodování jiného správního úřadu povolujícího příslušnou činnost, stavbu či zařízení. Vedle povolení a souhlasu vydává vodoprávní úřad v některých případech též vyjádření dle ustanovení § 18 vodního zákona, které má však pouze povahu předběžné informace k možnosti realizace záměru pro osobu, která chce tento záměr uskutečnit.

Kromě uváděných tří řek, které protékají plzeňským centrálním obvodem, je pro tento obvod významná též již výše zmiňovaná Borská přehrada. Dle ustanovení § 7 zákona o vodách není k užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel potřeba povolení vodoprávního úřadu, avšak na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích

---

<sup>223</sup> § 9 odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>224</sup> § 3 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>225</sup> §§ 88, 89 a 101 zákona č. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Vedle toho jsou vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů stanoveny vodní nádrže, vodní toky nebo jejich úseky, kde je plavba se spalovacími motory též zakázána. Mezi vodními nádržemi, kde je taková plavba zakázána, je právě Borská přehrada na řece Radbuze.<sup>226</sup> Ze stanovených zákazů a omezení je možné v jednotlivých případech udělit výjimky, o nichž rozhoduje vodoprávní úřad Magistrátu města Plzně po projednání se Státní plavební správou. Vedení centrálního obvodu se v roce 2014 zabývalo myšlenkou provozovat na Borské přehradě plavbu parníkem jako součást rekreačního areálu Škodaland, kde jsou již v sezóně k dispozici šlapadla a lodičky. Tento projekt však vzhledem k náročnosti provozování nebyl realizován a Odbor životního prostředí Magistrátu města Plzně tak nemusel rozhodovat o udělení výjimky ze zákazu plavby se spalovacími motory.

Na závěr této kapitoly si ještě dovoluji dotknout se problematiky povodní, která s užíváním vod v některých případech poměrně souvisí (např. výše uváděný zákaz plavby se nevztahuje na některá plavidla, jsou-li použita k ochraně před povodněmi, stejně tak jsou, vyžaduje-li to ochrana před povodněmi, stanoveny určité výjimky pro povolování vodních děl). Městský obvod Plzeň 3 má k zajištění ochrany před povodněmi sestaven povodňový plán, jehož součástí je mimo jiné i databáze objektů situovaných v záplavovém území. Samotné řízení ochrany před povodněmi pak zabezpečují povodňové orgány, jimiž jsou v plzeňském centrálním obvodu v období mimo povodně Odbor dopravy a životního prostředí, v době povodní pak povodňová komise ÚMO 3, která byla zřízena k plnění úkolů při ochraně před povodněmi Radou Městského obvodu Plzeň 3.

## **4.5 Zákon o obcích**

Dalším veřejným statkem, který je předmětem veřejného užívání, je veřejné prostranství, jež je upraveno v ustanovení § 34 zákona o obcích a rozumí se jím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví

---

<sup>226</sup> příloha č. 1 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě.

k tomuto prostoru. Není tedy důležité, zda je pozemek ve vlastnictví obce nebo třetí osoby, ale podstatné je, zda splňuje znaky veřejného prostranství podle zákona.<sup>227</sup>

Uvedená definice je důležitá zejména pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a pro stanovování místních poplatků, a to zejména poplatku za zábor veřejného prostranství.<sup>228</sup> Užívání veřejného prostranství zahrnuje jak užívání obecné, tak užívání zvláštní. Mezi obecné užívání patří např. užívání náměstí či místních komunikací chodci a vozidly a je zásadně bezplatné. Zvláštní užívání je pak definováno v ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích a rozumí se jím provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Za zvláštní užívání veřejného prostranství se vybírá poplatek, kdy obec v obecně závazné vyhlášce určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.<sup>229</sup> Taková veřejná prostranství je ve vyhlášce třeba přesně specifikovat uvedením názvu místa nebo jinak blíže charakterizovat jejich umístění v obci, aby byla vyloučena jejich záměna a současně aby nebyla narušena právní jistota občanů. Zpoplatnění se tak nemusí týkat všech veřejných prostranství, pouze těch, které jsou v obecně závazné vyhlášce vymezeny.<sup>230</sup>

Předmětem poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství však mohou být pouze způsoby užívání uváděné ve zmiňovaném ustanovení zákona o místních poplatcích. Zpoplatnění jiného způsobu užívání veřejného prostranství, které by si obec sama stanovila v obecně závazné vyhlášce, by bylo nad rámec a mimo meze zákona a Ústavní soud by v takovém případě předmětné ustanovení obecně závazné vyhlášky zrušil. Takto Ústavní soud postupoval např. v případě obecně závazné vyhlášky obce Plchov, která za předmět poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství stanovila též „*jakékoli užití bránící obecnému užívání*“.<sup>231</sup>

---

<sup>227</sup> ONDŘEJ, Vít. Zpoplatnění veřejného prostranství. *Právní rádce*. 2008, roč. 16, č. 8, str. 41.

<sup>228</sup> VEDRAL, Josef, VÁŇA Luboš, BŘEŇ Jan, PŠENIČKA Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008, str. 181.

<sup>229</sup> § 14 odst. 2 zákona 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>230</sup> KADEČKA, Stanislav. *Zákon o místních poplatcích a předpisy souvisejí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, str. 49.

<sup>231</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20.11.2001, sp. zn. Pl. ÚS 20/01. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 5.3.2016.

Veřejným prostranstvím v plzeňském centrálním obvodu jsou všechna místa, která jsou určena k veřejnému užívání včetně přilehlé veřejně přístupné zeleně v zastavěném území až k hraně stavby či trvalému oplocení, dále pak stezky pro chodce a cyklisty, samostatné cyklistické stezky, obytné a pěší zóny, parkoviště, točky MHD, tramvajová tělesa, nástupní ostrůvky, odpočívky, obratiště. Jsou to pozemní komunikace (vozovky, chodníky, mosty, náměstí, podchody, nadchody, silniční zeleň apod.) a dále pak zejména nábřeží, venkovní schodiště u objektů, průchody, loubí, pasáže, městské parky a sady, veřejná zeleň na sídlištích, tržiště a ostatní území uvedená v příloze vyhlášky.<sup>232</sup> V případě povolování zvláštního užívání veřejného prostranství, které má povahu pozemních komunikací, se postupuje podle zákona o pozemních komunikacích, tak jak jsem se mu již výše věnovala. V ostatních případech povolování zvláštního užívání veřejného prostranství se postupuje dle zákona o obcích. V plzeňském centrálním obvodu je téměř absolutní většina veřejných prostranství ve vlastnictví města Plzně. To je dle ustanovení § 38 zákona o obcích povinno využívat svůj majetek účelně a hospodárně a pečovat o jeho zachování a rozvoj. Tento úkol, který náleží do samostatné působnosti obce, je dle Statutu města svěřen orgánům obvodu, které mimo jiné zajišťují čištění všech pozemních komunikací a veřejných prostranství ve vlastnictví města a komplexně pečují o plochy městské a komunikační zeleně včetně na nich umístěných vodních ploch, dětských hřišť a pískovišť a dalších jejích součástí a příslušenství.<sup>233</sup>

Povolení zvláštního užívání veřejného prostranství, které není pozemními komunikacemi, se tedy vydává na základě zákona o obcích. Žádost o zábor veřejného prostranství se podává na Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3, který o jejím vyřízení rozhoduje po projednání se Správou veřejného statku města Plzně. Žádost musí kromě obecných náležitostí obsahovat též délku trvání záboru a situační plánec. Správní poplatky za povolení záboru veřejného prostranství mimo pozemních komunikací se neplatí. Je-li zvláštní užívání veřejného prostranství povoleno, je žadatel povinen po celou dobu záboru udržovat veřejné prostranství v čistotě a pořádku, neučiní-li tak, je možné mu uložit pokutu až do výše 100 000 Kč. Pokud by pak někdo veřejné

---

<sup>232</sup> čl. 1 odst. 2 vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>233</sup> čl. 22 odst. 2 písm. b) a d) obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzeň č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

prostranství znečistil, může mu obec uložit pokutu až do výše 200 000 Kč.<sup>234</sup> Tyto pokuty ukládají v rámci plzeňského centrálního obvodu orgány obvodu.

V řadě případů souvisí povolení zvláštního užívání veřejného prostranství se zásahem do ploch veřejné zeleně. Např. pokud se jedná o výkopy pro opravy podzemních sítí, budování nových podzemních sítí, využití části plochy zeleně k instalaci lešení apod. V takovém případě je opět nutné získat souhlas Správy veřejného statku města Plzně, který bude obsahovat též podmínky pro provádění prací v plochách veřejné zeleně a podmínky pro uvedení plochy do původního stavu.

Nejčastějšími místy, kterých se povolování záboru veřejného prostranství týká, je již několikrát zmiňovaný Borský park a pak zejména sadový okruh v historickém jádru centra a prostranství zeleně na také již uváděných náměstích.

Po skončení záboru je osoba, které bylo povolení vydáno, povinna uvést veřejné prostranství do původního stavu. Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3 převezme tyto plochy zpět pouze za předpokladu, že jsou v minimálně stejném stavu jako před započítím záboru. Pokud by se však tyto v původním stavu nenacházely, odbor je zpět nepřevzme a na místě bude se žadatelem dohodnut termín, do kdy bude provedena náprava. Pokud by došlo k nějaké závadě až po předání plochy (např. propad ornice), je zde Správou veřejného statku města Plzně stanovena záruční doba, během které je možné nárokovat případné opravy povrchu po osobě, které byl zábor veřejného prostranství povolen.

Za zábor veřejného prostranství je nutné uhradit poplatek, jehož výše je stanovena vyhláškou města Plzně. Při vyměřování tohoto poplatku, jehož základem je doba užívání a plocha užívaného veřejného prostranství, záleží též na konkrétním způsobu užití veřejného prostranství a v některých případech i na lokalitě (zábor v historickém jádru města je obecně dražší). Tak např. za zabrání veřejného prostranství pro stavební, výkopové a jiné podobné práce do 30 dnů se platí poplatek ve výši 6 Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> a každý i započatý den, za použití veřejného prostranství pro zařízení cirkusů na území plzeňského centrálního obvodu je výše poplatku 5 Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> a každý i započatý den.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> § 58 odst. 2 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>235</sup> Čl. 6 odst. 5 písm. a) a odst. 7 písm. c) vyhlášky statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

Specifickým způsobem záboru veřejného prostranství jsou pak různé havárie, a to především inženýrských sítí (např. plynu, vody, veřejného osvětlení). V takových případech totiž platí výjimka a povolení ke zvláštnímu užívání je možné vydat dodatečně.<sup>236</sup>

V roce 2014 bylo Odborem dopravy a životního prostředí ÚMO 3 vydáno celkem 152 povolení k záboru veřejného prostranství (mimo zvláštního užívání pozemních komunikací), kdy 34 z nich byly povolením různých kulturních akcí (především akcí volebních). V roce 2015 to pak bylo 112 povolení, s tím, že 17 z nich představovalo povolení kulturní akcí.

S užíváním veřejného prostranství úzce souvisí i již zmiňovaná péče o čistotu a vzhled veřejného prostranství, a to jak pozemních komunikací, tak veřejné zeleně. Před osmi lety Úřad centrálního plzeňského obvodu přistoupil v této oblasti k řešení, že Odbor dopravy a životního prostředí se zabývá jak povolováním užívání veřejného prostranství, ať už pozemních komunikací či ostatních, tak se zároveň stará o zmiňovanou péči a čistotu. Zejména v loňském roce, v době, kdy, jak již bylo několikrát zmíněno, byla Plzeň Evropským hlavním městem kultury, se tímto směrem ubírala značná pozornost, a městský obvod v tomto duchu navýšil četnost úklidů ve středu města na dvojnásobek, stejně se zvýšila frekvence sečí veřejných travnatých ploch. Uváděná činnost je hrazena z rozpočtu městského obvodu Plzeň 3, kde na úklidy byla pro rok 2015 vyhrazena částka 30 milionů Kč, na péči o veřejnou zeleň pak téměř 25 milionů Kč, pro rok 2016 je pak počítáno s částkami obdobnými – téměř 29 milionů Kč na úklidy, 25,5 milionů Kč pak na péči o veřejnou zeleň.<sup>237</sup>

#### **4.6 Zákon o ochraně přírody a krajiny**

Veřejné užívání krajiny, které je upraveno zákonem o ochraně přírody a krajiny, je v plzeňském centrálním obvodu v porovnání s předchozími druhy veřejného užívání vzhledem k charakteru obvodu a jeho zastavěnosti poměrně okrajovou záležitostí. S obecným užíváním krajiny, které nám umožňuje volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobíme

---

<sup>236</sup> § 36 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>237</sup> Oficiální stránky městského obvodu Plzeň 3:

[http://umo3.plzen.eu/Files/umo3/fotoweb/2015/dokumenty\\_formulare/ROZPOCET2015.pdf](http://umo3.plzen.eu/Files/umo3/fotoweb/2015/dokumenty_formulare/ROZPOCET2015.pdf),

<http://umo3.plzen.eu/urad-a-samosprava/transparentni-urad/rozpocet-obvodu/> (5.3.2016)

škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahujeme-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv<sup>238</sup>, se tak v obvodu setkáme minimálně.

Nedílnou součástí veřejných prostranství, resp. veřejné zeleně jsou však i dřeviny a s nimi související ochrana, které pod veřejné užívání krajiny též patří. Touto problematikou se naopak v centrálním obvodě zabývají poměrně často. Dřeviny jako součást veřejného prostranství jsou chráněny dle ustanovení § 7 zákona o ochraně přírody a krajiny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (např. památné stromy či zvláště chráněné druhy rostlin) nebo ochrana podle zvláštních předpisů. Dřevinou se rozumí dřevina rostoucí mimo les, a to strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond.<sup>239</sup> Orgánem, který se této oblasti v plzeňském centrálním obvodě věnuje, je Odbor dopravy a životního prostředí. Tento zde opět plní rozdílné úlohy, neboť na jedné straně vystupuje jako orgán, jemuž je dle Statutu města svěřena komplexní péče o zeleň, jejíž součástí jsou i zmiňované stromy a keře, na druhé straně pak i jako orgán ochrany přírody, který dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny povoluje kácení dřevin.

V případě komplexní péče o stromy je třeba zejména zmínit povinnost vlastníka udržovat dřeviny v bezvadném stavu. Vzhledem k tomu, že většina jich je v městském obvodě Plzeň 3 na veřejném prostranství a bezprostředně tak souvisí jak s obecným, tak se zvláštním užíváním, je nutné se o tuto oblast odborně a náležitě starat. V ročním rozpočtu městského obvodu je na tuto činnost vyhrazena částka 2 miliony korun. Druhou skutečností s využíváním veřejného prostranství související je kácení dřevin, ke kterému dochází po odborném posouzení buď s ohledem na zdravotní stav stromu, nebo podle potřeb obyvatel (např. stínění domu). Existují případy, kdy k tomu vedou požadavky dopravních orgánů, stejně tak dochází i ke kolizím s inženýrskými sítěmi, případně realizovanými stavbami.

Kácení dřevin je možné povolit jen na základě žádosti podané orgánu ochrany přírody, tj. v plzeňském centrálním obvodě Odboru dopravy a životního prostředí ÚMO 3. Tato žádost musí kromě obecných náležitostí obsahovat např. i situační zakres

---

<sup>238</sup> § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>239</sup> § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.



či specifikaci dřevin, které mají být káceny. Žádost musí být též náležitě odůvodněna.<sup>240</sup> Správní poplatek za povolení kácení dřevin není vybírán. O povolení kácení dřevin se pak opět rozhoduje ve správním řízení a vydané povolení je rozhodnutím dle správního řádu. Povolení je vydáváno zpravidla na období vegetačního klidu, tj. od října do března a je možné jej vydat jen ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.<sup>241</sup> V některých zákonem stanovených případech (např. z pěstebních důvodů) není povolení ke kácení dřevin potřeba, v takové situaci je však nutné kácení dřevin orgánu ochrany přírody oznámit. Oznámení se nevyžaduje pouze u kácení dřevin se stanovenou velikostí.<sup>242</sup>

Poškodí-li nebo pokácí-li fyzická osoba bez povolení dřevinu rostoucí mimo les, dopustí se tím přestupku, za který lze uložit pokutu až do výše 20 000 Kč. Jednalo-li by však o poškození či zničení dřeviny bez povolení osobou právnickou či osobou fyzickou při výkonu podnikatelské činnosti, bylo by možné této osobě uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč.<sup>243</sup> V plzeňském centrálním obvodě o ukládání těchto pokut rozhoduje opět Odbor dopravy a životního prostředí ÚMO 3. Počet pravomocně vydaných rozhodnutí o povolení kácení dřevin v roce 2014 v plzeňském centrálním obvodě činil 82, v roce 2015 pak 75. Pokuty za neoprávněné kácení dřevin v předchozích dvou letech žádné uloženy nebyly.

#### 4.7 Zákon o ochraně ovzduší

Poslednímu druhu veřejného užívání v plzeňském centrálním obvodě, kterému se budu ve své rigorózní práci věnovat, je užívání dle zákona o ochraně ovzduší. Vzhledem k tomu, že obecné užívání vzduchu není žádným zákonem upraveno, a to zejména z toho důvodu, že toto užívání vzniká již z jeho samotné povahy či logiky věci, budu se v této kapitole zabývat jen užíváním zvláštním. Zákon o ovzduší upravuje toto užívání především ve spojitosti se znečišťováním ovzduší a s důrazem na jeho ochranu, neboť stanovuje zejména povinnosti provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší (tzv. stacionárních zdrojů).

---

<sup>240</sup> § 4 odst. 1 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>241</sup> PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, str. 58.

<sup>242</sup> § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>243</sup> §§ 87 odst. 2 písm. e) a 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Stacionárním zdrojem se dle ustanovení § 2 zákona o ovzduší rozumí ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů. Zákonem stanovení provozovatelé těchto stacionárních zdrojů musí mít vzhledem k významu ovzduší pro nás pro všechny a zároveň směrem ke stále se zvyšujícímu zájmu o jeho ochranu povolení k provozu. Toto povolení vydává příslušný krajský úřad, v plzeňském centrálním obvodu se tak bude provozovatel stacionárního zdroje obracet na Odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje. K žádosti je nutné doložit řadu dalších informací, resp. dokumentů, které musí být při rozhodování o povolení zohledněny. Mezi tyto patří např. projektová dokumentace, údaje o dosavadních rozhodnutích příslušných správních orgánů podle zákona o ochraně ovzduší a podle jiných právních předpisů, které souvisí s předmětem žádosti či specifikace všech znečišťujících látek, které budou vnášeny do ovzduší během provozu stacionárního zdroje.<sup>244</sup> O žádosti rozhoduje již uváděný Odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje, a to opět v řízení vedeném dle správního řádu. Vedle těchto povolení vydává i závazná stanoviska k umístění stacionárního zdroje či jeho stavbě vyžadované dle stavebního zákona.<sup>245</sup>

Informace o podaných žádostech o závazné stanovisko a povolení provozu a o závazných stanoviscích a povoleních, která byla vydána na základě těchto žádostí, jsou orgány ochrany ovzduší povinny bez zbytečného odkladu zpřístupnit veřejnosti. Odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje zveřejňuje tyto informace ve speciální tabulce KEVIS, na jejíž adresu odkazuje na svých webových stránkách.<sup>246</sup>

Zmiňovaní zákonem stanovení provozovatelé stacionárních zdrojů jsou povinni hradit poplatek za znečišťování, jehož základem je množství emisí ze stacionárního zdroje v tunách. Poplatník je povinen dle ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší podat krajskému úřadu poplatkové přiznání, ten pak dle zákonem stanoveného postupu vypočte výši poplatku a do 4 měsíců od podání přiznání vydá platební výměr.

---

<sup>244</sup> příloha č. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>245</sup> § 11 odst. 2 zákona písm. b) a c) č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>246</sup> Oficiální stránky Plzeňského kraje: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/zpristupneni-informaci-podle-zakona-o-ochrane-ovzdusi> (6.3.2016).

Vedle Krajského úřadu Plzeňského kraje mají v této oblasti svou roli též orgány s celoměstskou působností, které dle Statutu města plní úkoly obecního úřadu obce s rozšířenou působností a obecního úřadu podle zákona o ochraně ovzduší.<sup>247</sup> Konkrétně je tímto orgánem Odbor životního prostředí Magistrátu města Plzně, který např. ukládá pokuty fyzickým osobám za přestupky podle zákona o ovzduší nebo v rámci přenesené působnosti vydává vyjádření k závaznému stanovisku k umístění vyjmenovaného stacionárního zdroje znečišťování ovzduší.<sup>248</sup> Úřad městského obvodu Plzeň 3 ve vztahu k užívání ovzduší či jeho ochraně žádné úkoly neplní.

Město Plzeň se ochraně ovzduší intenzivně věnuje, pro správný postup zajištění ochrany ovzduší jsou ve městě umístěny stacionární automatické měřicí stanice, které zjišťují kvalitu ovzduší na území města. V plzeňském centrálním obvodu se nacházejí tři tyto stanice, jejichž poloha byla zvolena tak, aby hodnoty na nich naměřené podávaly celkový obraz o znečištění ovzduší na území obvodu, resp. města. Vedle toho město informuje občany o stavu kvality ovzduší, a to prostřednictvím informačních tabulí, z nichž jedna se nachází přímo v budově Úřadu městského obvodu Plzeň 3. Na těchto tabulích se může veřejnost seznamovat s výsledky měření automatických stanic a porovnat je s uvedenými limity.<sup>249</sup>

Zajímavostí v této oblasti je oprávnění města, které dle ustanovení § 14 zákona o ochraně ovzduší může v ojedinělých případech na svém území, nebo jeho části, stanovit vyhláškou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel, tzv. nízkoemisní zónu. Touto možností se město Plzeň, resp. Odbor životního prostředí Magistrátu města Plzně, zabýval na přelomu roku 2012 a 2013, kdy si nechalo společností EDIP s.r.o. zpracovat studii dopravních opatření pro zlepšení kvality ovzduší ve městě Plzni a jeho centra zejména. Předmětná studie byla projednána v únoru 2013 Komisí pro dopravu a využití veřejných prostranství Radou městského obvodu Plzeň 3, která v souladu se závěry studie nedoporučila zavedení nízkoemisní zóny v Plzni.<sup>250</sup>

---

<sup>247</sup> čl. 5 odst. 2 přílohy č. 6 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzeň č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>248</sup> Oficiální stránky města Plzně: <http://ozp.plzen.eu/ovzdusi/ochrana-ovzdusi/> (6.3.2016)

<sup>249</sup> Oficiální stránky města Plzně: <http://ozp.plzen.eu/ovzdusi/monitoring-ovzdusi/monitoring-ovzdusi.aspx> (6.3.2016)

<sup>250</sup> Zápis z 26. jednání Komise pro dopravu a využití veřejných prostranství konaného dne 13.2.2013.

Na závěr této kapitoly si dovolím dle zjištěných informací konstatovat, že v dané oblasti došlo v posledních letech v plzeňském centrálním obvodu na základě zodpovězených dotazů položených odborníkům ke značnému zlepšení, a to zejména omezením průmyslové výroby a zároveň využitím moderních technologií při vypouštění škodlivin do ovzduší.

## **5. Střet veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního**

Z krátkého seznámení se s právem shromažďovacím a právem petičním, které jsem provedla ve třetí kapitole, vyplývá, že hranice mezi těmito právy a veřejným užíváním může být poměrně tenká. Uvedené problematice se bude věnovat v následující kapitole, kdy vymezím, v čem střet veřejného užívání a zmiňovaných práv spočívá, uvedu příklady z praxe a postoj soudů.

Ke střetu veřejného užívání a práva shromažďovacího či práva petičního může docházet ve dvou případech. Prvním z nich je situace, kdy výkonem těchto dvou základních práv na veřejných místech může být zastřeno veřejné užívání. V takovém případě se však nejedná o střet v pravém slova smyslu, jde zde o otázku, resp. posouzení, zda zábor veřejného místa v rámci výkonu práva shromažďovacího či petičního je jeho součástí, nebo zda se již jedná o veřejné užívání. Druhým případem střetu veřejného užívání a jmenovaných základních práv jsou pak kolizní situace, kdy do řádně povoleného zvláštního užívání veřejného místa zasáhne výkon těchto Listinou garantovaných práv.

Nejprve se zaměřím na uvedené „zastírání“ veřejného užívání. Problémy v praxi většinou nenastávají v těch situacích, kdy se jedná o obecné užívání veřejného místa. V případě užívání zvláštního však již k určitým komplikacím dojít může a v praxi samozřejmě dochází. Dle dotazovaných úředníků z Úřadu městského obvodu Plzeň 3 jsou situace, kdy někdo zastírá zvláštní užívání veřejného prostranství shromažďovacím právem, poměrně časté.

Příkladem může být pořádání předvolebních mítinků, agenda, kterou ÚMO 3 ve spojitosti s volbami do obecních zastupitelstev a do Senátu ČR hojně řešil v roce 2014 a kterou s nejvyšší pravděpodobností bude řešit opět v letošním roce v souvislosti s volbami do krajských zastupitelstev a do Senátu ČR.

Spornou otázkou v takových případech je, zda se v případě konání předvolebního mítinku na veřejném místě jedná o projev shromažďovacího práva nebo zda se jedná o zvláštní užívání. Postoj a rozhodovací praxe úřadů je v tomto případě nejednotná, někde postačí oznámení konaného shromáždění, někde je nutné požádat o povolení zvláštního užívání.

V plzeňském centrálním obvodu je tato situace řešena dle konkrétních okolností daného případu. Jedná-li se o mítink, který trvá pár hodin, je to posuzováno jako projev práva shromažďovacího a postačí jej pouze stanoveným způsobem oznámit. V případě však, že konání takového předvolebního mítinku je plánováno např. na celý týden a současně s tím má být určitým způsobem veřejné místo zabráno (většinou volebními stánky, jimiž dochází k omezení veřejného užívání ostatními), je taková situace již považována za zvláštní užívání veřejného prostranství a je nutné k takové činnosti získat povolení. Nejvíce problémů tak v praxi přináší právě tzv. zábor veřejných míst.

Pro představu si dovoluji uvést jeden konkrétní případ z plzeňského centrálního obvodu. Místním šetřením bylo zjištěno, že kontrolovaná osoba se dopouští zvláštního užívání místní komunikace v ulici Bedřicha Smetany spočívající v pořádání petiční akce bez povolení příslušného silničního správního úřadu – tj. Odboru dopravy a životního prostředí ÚMO 3. Uvedeným jednáním se dopustila přestupku dle ustanovení § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích (zvláštní užití pozemní komunikace v rozporu s § 25odst. 1 až 7). V reakci (námitky) na zaslaný protokol o kontrolním zjištění kontrolovaná osoba uvedla, že na místě pořádala veřejné shromáždění, které bylo řádně oznámeno ÚMO 3. Během této akce byly rozdávány informační letáky a na zemi byly umístěny informační bannery, plakáty a stolek s petičními archy. Vzhledem k tomu, že takové akce pořádala již mnohokrát po celých místech ČR a dostala se tím i do diskusí s policií, obrátila se kontrolovaná osoba na Ministerstvo vnitra s žádostí o stanovisko, zda musí mít v rámci veřejného shromáždění povolení k záboru veřejného prostranství.

Ve stanovisku se Ministerstvo vnitra vyjádřilo nejprve k pojmu zábor veřejného prostranství, kdy upozornilo, že tento pojem není zákonem definován a z toho důvodu je tak nutné vycházet z teoretického vymezení. Za zábor veřejného prostranství tak lze dle názoru ministerstva považovat takovou činnost, kterou určitý subjekt vylučuje nebo podstatně omezuje, ať již dočasně nebo trvale, možnost užívání veřejného prostranství ostatními (i potenciálními) uživateli. Proto lze konstatovat, že už samotné shromáždění je ve své podstatě formou záboru veřejného prostranství. Jedná se však o zábor aprobovaný zákonem (zákonem o shromažďovacím právu, k němuž není potřeba povolení). Koná-li se tedy shromáždění, které je řádně oznámené a nezakázané, nepotřebují jeho pořadatelé po dobu konání shromáždění zvláštní povolení k záboru

veřejného prostranství. Požadavek na získání povolení by totiž odporoval čl. 19 odst. 2 Listiny, který stanovuje, že konání shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné moci. Je pak věcí pořadatele, zda shromáždění bude realizovat pouze shromážděním osob na určitém místě nebo zda jej spojí např. s nějakým happeningem či případně, zda na místě shromáždění zajistí distribuci informačních materiálů, které se bezprostředně vztahují ke shromáždění, a to třeba i formou technických zařízení (např. stojanů, stolků, či informačních panelů).<sup>251</sup>

Bez ohledu na toto stanovisko však byla kontrolované osobě za výše uvedený přestupek příkazem uložena pokuta ve výši 500,- Kč, neboť ÚMO 3 dospěl k závěru, že není pochybnosti o tom, že byla naplněna skutková podstata přestupku. Proti tomuto příkazu byl podán odpor, následně pak ÚMO 3, Odbor dopravy a životního prostředí vydal rozhodnutí o uložení pokuty ve stejné výši. Proti tomuto rozhodnutí se kontrolovaná osoba odvolala. O odvolání rozhodoval v souladu s ustanovením § 89 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, Magistrát města Plzně, Odbor dopravy, který rozhodnutí ÚMO 3 zrušil a řízení zastavil. Odvolací orgán dospěl v řízení k následujícímu závěru: „*Požadovat povolení zvláštního užívání místní komunikace v souvislosti s petičním shromážděním by bylo v rozporu s ústavně zaručeným shromažďovacím právem.*“<sup>252</sup>

Obdobný názor vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, kde sice zábor veřejného místa nebyl hlavní otázkou řešenou soudem, avšak na okraj svého rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Jedním z hlavních účelů výkonu shromažďovacího práva je výměna informací a názorů, jakož i vyjadřování postojů a stanovisek. Je nasnadě, že u početnějších shromáždění nemůže být výměna, resp. šíření názorů účinně zprostředkováno jinak než pomocí ozvučovací techniky.*“<sup>253</sup> Vedle toho však Nejvyšší správní soud dodal, že ani nemusí jít o shromáždění početné, neboť cílem shromáždění je i informovat široký okruh přímo neúčastné veřejnosti, názorově zapůsobit na další osoby a případně v nich probudit zájem o určité otázky. S ohledem na tuto skutečnost dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že ozvučení shromáždění (včetně umístění reproduktorů na veřejné prostranství) je jeho přirozeným atributem, který nelze

<sup>251</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra k záboru veřejného prostranství při shromážděních ze dne 12.6.2006, č.j. VS-455/3-2006.

<sup>252</sup> Rozhodnutí Magistrátu města Plzně, Odbor dopravy, ze dne 20.4.2010 č.j. MMP/046692/10.

<sup>253</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2008, č.j. 1 As 32/2008-116. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 25.2.2016.

podmiňovat povolením úřadů. Postavení hudební aparatury na pozemní komunikaci v rámci řádně oznámeného shromáždění tak nemůže být přestupkem, neboť se jedná o výkon ústavně zaručeného shromažďovacího práva. Tento závěr byl následně potvrzen i Ústavním soudem.<sup>254</sup>

Stejný závěr nalezneme v dalším stanovisku Ministerstva vnitra, které deklaruje, že v případě konání oznámených shromáždění, a to i v případě tzv. akcesorických činností na něm (jako např. umístění ozvučovací aparatury, postavení stolků s peticemi či propagačními materiály) nelze po pořadateli, resp. svolavateli žádat povolení příslušného silničního úřadu pro zvláštní užívání pozemní komunikace, ani nelze požadovat úhradu poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství, logicky pak takovou činnost nelze považovat za přestupek. Dle Ministerstva vnitra jsou uvedené akcesorické činnosti, v souladu s judikaturou soudů, integrální součástí výkonu práva shromažďovacího.<sup>255</sup>

Přestože se dle uvedených závěrů soudů a Ministerstva vnitra zdá být popisovaná problematika vyřešena, ne vždy se v praxi ze zmiňovaných závěrů vychází. Naopak se často stává, že úřady obcí otázku záboru veřejného místo ve vztahu k právu shromažďovacímu či petičnímu nesprávně posoudí a za nepovolený zábor uloží pokutu. Hájí-li dotyčný svá práva, dostanou se pak taková rozhodnutí k odvolacímu orgánu. Pokud však i tento rozhodnutí prvoinstančního orgánu potvrdí, je nutné domáhat se svých práv u soudu. Tak tomu bylo např. v případě, kdy osobě, která v rámci řádně ohlášené demonstrace konající se v Praze na náměstí Republiky, byla Úřadem městské části Praha 1 uložena pokuta ve výši 3 000,- Kč za přestupek spočívající v nepovoleném umístění záboru na komunikaci tvořeném stolkem, čtyřmi židlemi, elektrickým agregátem, reproduktorem, promítacím plátnem, projektorem a kabeláží. Proti tomuto rozhodnutí podala dotyčná osoba odvolání k Magistrátu hlavního města Prahy, ten však předmětné rozhodnutí potvrdil s odůvodněním, že: „V daném případě je třeba rozlišovat dva různé právní instituty, tj. zvláštní užívání spadající pod zákon o pozemních komunikacích a zákon o právu shromažďovacím, které nelze ztotožňovat“.

---

<sup>254</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp.zn. I ÚS 1849/08. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 25.2.2016.

<sup>255</sup> Stanovisko odboru bezpečností politiky Ministerstva vnitra k některým otázkám zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ze dne 18.6.2010. Dostupné online: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-odboru-bezpecnostni-politiky-mv-k-nekterym-otazkam-zakona-84-1990-sb-o-pravu-shromazdovacim-shrz.aspx>.



Dotyčný se následně obrátil se žalobou k Městskému soudu v Praze, který s odkazem na výše uváděné závěry soudů a Ministerstva vnitra rozhodnutí Magistrátu hlavního města Praha zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.<sup>256</sup>

V souvislosti s výkonem shromažďovacího práva na pozemních komunikacích se nabízí otázka, zda toto již není samotným zvláštním užíváním pozemní komunikace. Dřívější znění zákona o pozemních komunikacích dokonce shromáždění mezi zvláštní druhy užívání řadilo. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že ke zvláštnímu užívání je nutné získat povolení, byla taková úprava v rozporu s výše zmiňovaným článkem Listiny zaručujícím právo se shromažďovat, a proto bylo toto ustavení ze zákona odstraněno.<sup>257</sup>

Přesto, že jsem se výše věnovala zejména právu shromažďovacímu, z uvedeného příkladu z Úřadu městského obvodu Plzeň 3 týkajícího se záboru veřejného prostranství je zřejmá i zmiňovaná souvislost s právem petičním. Ve spojitosti s veřejným užíváním je velmi důležité ustanovení § 4 odst. 3 zákona o právu petičním, které stanovuje, že k účelu zajištění podpisů pod petici, mohou být petice a podpisové archy vystaveny také na místech přístupných veřejnosti. V rámci shromažďování podpisů pod petici budou takovými místy zejména veřejná prostranství.

Povolení státního orgánu k dané činnosti, tj. k záboru veřejného prostranství, není nutné, nicméně jsou zde stanoveny dva požadavky. Prvním z nich je podmínka, že nesmí dojít k omezení provozu motorových a jiných a vozidel, druhým pak zákaz rušení veřejného pořádku.<sup>258</sup>

S ohledem na uvedené podmínky je zejména nutné brát v potaz zákon o silničním provozu a dodržovat pravidla, která jsou tímto zákonem stanovena.<sup>259</sup> Zároveň však musí být respektovány i další právní předpisy, např. příslušné právní předpisy na úseku hygieny, požární ochrany, samozřejmě i obecně závazné vyhlášky konkrétní obce. Cílem zmiňovaného ustanovení je pak neklást na sběratele podpisů pod petici požadavek, aby měl povolení k záboru veřejného prostranství, nicméně s ohledem

---

<sup>256</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.12.2013, č.j. 4 A 25/2010-33. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

<sup>257</sup> JAMBOŘOVÁ, Kateřina. Výkon práva shromažďovacího na pozemních komunikacích. *Právní rozhledy*. 2012, č. 23-24, str. 849.

<sup>258</sup> JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, str. 129.

<sup>259</sup> Viz např. ustanovení § 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích.

na výše uvedené podmínky je zřejmé, že cílem není zajistit sběratelům podpisů beztrestnost či možnost porušovat jiné právní předpisy.<sup>260</sup>

V praxi se např. často stává, že je jakožto petiční stánek použito vozidlo. S ohledem na výše uvedené podmínky však není možné, aby bylo vozidlo použité jako petiční stánek odstaveno na silnici sloužící k provozu motorových či jiných vozidel, nebo uprostřed rušné křižovatky s tím, že dotyčný vykonává své petiční právo. Tím by totiž došlo k omezení provozu motorových a jiných vozidel, tj. k omezení obecného užívání pozemních komunikací či veřejného prostranství ostatními.

Zároveň, pokud je vozidlo, jakožto petiční stánek, na určitém místě zaparkováno, je nezbytné dodržovat též pravidla upravující stání či parkování vozidel. Není tedy možné, aby např. někdo zastavil vozidlo, které dotyčný používá k výkonu petičního práva, na místě, kde je to zakázáno. Tak se stalo i v případě, kterým se zabýval Nejvyšší správní soud, kdy byla stěžovateli uložena pokuta za to, že zaparkoval vozidlo v místech, kde to zákon zakazuje. Stěžovatel se proti uložení této pokuty bránil kasační stížností s tím, že vozidlo potřeboval k výkonu svého petičního práva a že vozidlo nepoužíval jako vozidlo ve smyslu zákona o silničním provozu, ale jako petiční stan. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že „*Stěžovatel mohl být pokutován podle zákona o silničním provozu, neboť tím byla vynucována podmínka § 4 odst. 3 petičního zákona, tedy souladnost výkonu petičního práva s veřejným pořádkem. Stěžovateli nebylo bráněno ve výkonu jeho petičního práva, pouze po něm bylo požadováno, aby dodržoval příslušná pravidla s ohledem na způsob výkonu tohoto práva. Pokud tedy k výkonu tohoto práva stěžovatel použil vozidlo, dopadala na něj rovněž prostřednictvím § 4 odst. 3 petičního zákona příslušná právní úprava zákona o silničním provozu, která chrání veřejný pořádek.*“ S ohledem na uvedené byla proto kasační stížnost Nejvyšším správním soudem zamítnuta.<sup>261</sup> Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel ještě bránil podáním ústavní stížnosti, i ta však byla Ústavním soudem odmítnuta s tím, že nebylo shledáno žádné porušení základních práv stěžovatele.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím.* Ministerstvo vnitra České republiky. Aktualizované vydání z roku 2009, str. 20. Dostupné online: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>

<sup>261</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2015, č.j. 4 As 147/2015 – 46. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

<sup>262</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 12.1.2016, č.j. II.ÚS 3277/15-1. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

K otázce vozidla použitého jako petiční stánek se vyjadřovalo i Ministerstvo vnitra, které se ve svém stanovisku zabývalo možnostmi řešení situace, kdy vozidlo brání v pohybu chodců nebo ve výkonu práva shromažďovacího. V případě posuzování první otázky dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že policie je oprávněna zasáhnout, pokud při používání vozidla jakožto petičního stánku dochází k omezení provozu jiných vozidel anebo k rušení veřejného pořádku. Dle Ministerstva vnitra obecně platí, že výkonem práva petičního není suspendována účinnost jiných právních předpisů, tzn., že platí jak dopravní předpisy, tak obecně závazné vyhlášky obce či zákony upravující výkon jiných práv. Nelze tedy dovozovat, že by osoby mohly zcela libovolně rozhodovat o tom, kde konkrétně, případně jakým způsobem, bude sbírat podpisy pod petici nebo na ni upozorňovat. Jsou totiž omezeny nejen právy jiných, ale i právními normami regulujícími silniční provoz či využívání veřejných prostranství.

Pokud tedy např. bude zaparkované vozidlo (petiční stánek) představovat překážku provozu na pozemní komunikaci, musí ji ten, kdo ji způsobil, neprodleně odstranit. Policista je tedy za takové situace oprávněn vyzvat odpovědnou osobu, aby vozidlo neprodleně odstranila. Neuposlechne-li dotyčná osoba předmětné výzvy, dopustí se tím přestupku, za který lze uložit pokutu do výše 5 000,- Kč.<sup>263</sup>

V druhém případě se Ministerstvo vnitra zabývalo otázkou, kdy jsou v rámci výkonu petičního práva používány hudební reproduktory. Tuto aktivitu samotnou nelze vyloučit, nicméně je nutné, aby byla v souladu s petičním zákonem a nenarušovala veřejný pořádek. Pokud by k narušování veřejného pořádku docházelo, je policie oprávněna danou osobu vyzvat ke ztlumení nebo vypnutí hudební produkce, která, dle názoru Ministerstva vnitra, ani není nezbytným prostředkem realizace práva petičního. Ministerstvo vnitra se ve vztahu k hudební produkci a petičnímu právu věnovalo též případu, kdy je hudební produkcí, pod záminkou upozorňování na petici, rušeno shromáždění dle zákona o právu shromažďovacím. Pokud by k takové situaci došlo, opět by se tím dotyčná osoba dopustila přestupku, tentokrát dle zákona o právu shromažďovacím.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> § 47 odst. 1 písm. a), odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>264</sup> Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 84 k možnostem řešení situace, kdy vozidlo brání v pohybu chodců nebo ve výkonu práva shromažďovacího, ze dne 7.11.2014. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

Z příkladů uvedených výše tedy vyplývá, že je-li pro shromažďování podpisů zřízen stánek (za dodržení zákonem stanovených podmínek), kde se mohou dotyčné osoby v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 zákona o petičním právu seznámit s obsahem petice před jejím podpisem, nebo je-li sbírání těchto podpisů zajištěno např. doprovodným happeningem, jsou i takové činnosti považovány za výkon ústavně garantovaného petičního, potažmo shromažďovacího práva a není tak možné jejich výkon podmiňovat povolením či případně jej následně postihovat jako správní delikt.

Po přiblížení problematiky tzv. zastírání veřejného užívání, resp. vysvětlení otázky, zda zábor veřejných míst spadá pod výkon Listinou garantovaných základních práv, se nyní dostávám k druhému střetu veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního, nyní již ke střetu v pravém slova smyslu. Jedná se o skutečnost, kdy do zvláštního veřejného užívání, které je řádně povolené příslušným úřadem, zasáhne právě výkon těchto práv. Samotná nadřazenost shromažďovacího a petičního práva totiž v praxi při užívání veřejného prostranství způsobuje řadu kolizních situací.

Jedním z takových případů může být např. situace, kdy na veřejném prostranství vedle povoleného předvolebního stánku jako zvláštního užívání stojí více či méně vhodný petiční stánek (např. sbírající podpisy na petici proti hernám a automatům jako tomu bylo v roce 2014 právě v plzeňském centrálním obvodě).

Dalším příkladem může být situace, kdy rozhodnutím příslušného úřadu povolená kulturní, společenská či sportovní akce jako zvláštní užívání může být narušena shromážděním konaným na stejném místě nebo v jeho blízkosti dle zákona o právu shromažďovacím. Uvedené příklady tak v praxi mohou přinést řadu problémů pro všechny zúčastněné strany.

Případy, které mohou reálně nastat, jsou zejména následující. V prvním případě se může stát, že úřadu bude nejprve oznámeno shromáždění. To se dle vnitřní organizace Úřadu městského obvodu Plzeň 3 oznamuje na Odbor správní a vnitřních věcí, který následně dává tuto skutečnost na vědomí silničnímu správnímu úřadu (tj. Odboru dopravy a životního prostředí). V případě, že se pak na silniční správní úřad ÚMO 3 dostaví osoba, jež bude žádat povolení zvláštního užívání v místech, na nichž je již oznámeno konání shromáždění dle zákona o právu shromažďovacím, upozorní jej úřad na tuto skutečnost a sdělí mu, aby podání žádosti o zvláštní užívání zvážil, případně ho podle konkrétní situace upozorní na možná rizika. Trvá-li však žadatel

na jejím podání, úřad následně žádost o zvláštní užívání předloží se svým doporučením poradě starosty obvodu, která je pověřena se k žádosti, ve spolupráci s vlastníkem předmětného pozemku, vyjadřovat. Ta logicky vysloví svůj nesouhlas, a tedy žádosti o zvláštní užívání vzhledem k již oznámenému shromáždění v daném místě není vyhověno. Zároveň může také nastat varianta, kdy žádost bude podána poštou nebo kdy v době podání žádosti nebude silniční správní úřad s oznámeným shromážděním ještě srozuměn. V takovém případě se žadatel o plánovaném shromáždění před podáním žádosti vůbec nemusí dozvědět. Zjistí-li pak silniční správní úřad, že dochází ke kolizi, snaží se v první řadě kontaktovat žadatele o zvláštní užívání, informovat ho o kolizi s právem shromažďovacím a samozřejmě též o možných negativních dopadech na plánované zvláštní užívání. Na tomto místě je nutné konstatovat, že poměrně velká část ohlášených shromáždění v obvodu je konfliktních, v minulosti to byly často shromáždění různých radikálních či extremistických skupin, v současné době je aktuálním tématem zejména imigrace. Na této problematice se určitým způsobem „přiživují“ rozličné skupiny, jejichž cílem je se prostřednictvím Listinou garantovaných práv zviditelnit a upoutat pozornost ostatních.

V každém případě, kdy žádost o zvláštní užívání je podána až po oznámení konání shromáždění a jejich místo, případně čas se shodují, se silniční správní úřad snaží najít kompromis a nabídnout žadateli o zvláštní užívání jiné vhodné místo či jiný termín v žadatelem vybraném místě. Dle pracovníků Odboru dopravy a životního prostředí ÚMO 3 se jim toto daří ve většině případů dohodnout. Takový je však postup na silničním správním úřadě Úřadu městského obvodu Plzeň 3, postup či přístup v jiných obvodech města či v jiných městech může být poněkud odlišný.

Další situace, která v praxi může nastat, je ta, že silničním správním úřadem bude nejprve povoleno zvláštní užívání určitého místa. Následně, na stejné místo nebo do jeho blízkosti, bude oznámeno konání shromáždění. Taková kolize se může v některých případech obejít naprosto bez komplikací a shromáždění (případně zajišťování sběru podpisů pod petici) nemusí povolené zvláštní užívání vůbec omezit. V některých případech však mohou nastat problémy, jež mohou mít značný finanční či materiální dopad, a to zejména pro organizátory již povolených kulturních či sportovních akcí.

Množství aktivit, ať už akcí podléhajících režimu zvláštního užívání, nebo shromáždění dle zákona o právu shromažďovacím, se v posledních letech neustále zvyšuje. V prvním případě je značný nárůst zejména sportovních akcí většího rozsahu, kdy nejatraktivnější místa města jsou spojena se snahou organizátorů o co největší počet takových akcí (jedná se např. o různé běhy, závody na kole či na koloběžkách apod.) Druhou skutečností je pak nárůst ohlášených shromáždění, kdy je možné vypožorovat, že se naše společnost, zejména potom její mladá generace, opravdu naučila využívat prostředky, které každému Listina v podobě práva shromažďovacího a práva petičního dává. Je tedy nasnadě, že pravděpodobnost případného střetu veřejného užívání s právem shromažďovacím či právem petičním je poměrně vysoká. Například situace, kdy organizátor určitých akcí (sportovních, hudebních, kulturních či např. trhů), které jsou pro město známé, důležité a opakující se, podá žádost o zvláštní užívání s dostatečným časovým předstihem. Samotná příprava a zajištění představuje pro organizátory té které akce či události mnoho času, úsilí, a v neposlední řadě též finančních prostředků (účinkující, občerstvení, technické zázemí, dopravní opatření atd.). Následně však, aniž by to mohl organizátor akce ovlivnit, může nastat případ, kdy pár dní před konáním akce bude na dané místo oznámeno shromáždění. Takové shromáždění však může celou, již povolenou a připravenou akci, devalvovat a způsobit tak organizátorům značné komplikace, a to zejména právě po finanční stránce, kdy v důsledku střetu s právem shromažďovacím bude konání jejich akce omezeno či zmařeno a oni tak přijdou o finanční prostředky, které v souvislosti s přípravou, plánováním a samotným konáním akce vynaložili.

Je nutné konstatovat, že při stávající právní úpravě de facto neexistuje možnost úřadu kolizním situacím, a případným negativním následkům zabránit. Dle ustanovení § 8 zákona o shromažďovacím právu může úřad s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. Jak již však bylo uvedeno ve třetí kapitole této práce, samotné rozhodnutí, zda shromáždění s ohledem na návrh úřadu konat, je pouze na svolavateli. Současně je třeba podotknout, že zákon učinění takového návrhu úřadu pouze umožňuje, neukládá mu však povinnost takto činit.

Další možností, jak případné kolizi veřejného užívání a shromažďovacího práva zabránit, by bylo konání shromáždění zakázat. Tuto eventualitu lze však využít

dle ustanovení § 10 odst. 2 písm. b) zákona o shromažďovacím právu pouze u dvou shromáždění, která by se narušovala, resp. v případě, kdy se na stejném místě a ve stejnou dobu má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání. Bude-li se jednat o střet dvou shromáždění, která obě spadají pod režim zákona o právu shromažďovacím, nebude zde v takovém případě problém, úřad bude oprávněn později oznámené shromáždění zakázat.

Komplikace však nastanou tehdy, pokud se bude jednat o shromáždění, které není považováno za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďovacím právu, např. shromáždění související s poskytováním služeb (dle ustanovení § 2 písm. b) zákona o shromažďovacím právu). Takovými shromážděními jsou právě většinou činnosti, které spadají pod zvláštní užívání veřejných prostranství (potažmo pozemních komunikací), tedy různé kulturní, sportovní či jiné společenské akce (koncerty, taneční zábavy apod.). Uvedená shromáždění, jsou-li konána na veřejných místech, vyžadují povolení příslušného orgánu (např. dle ustanovení § 25 odst. 6 písm. e) zákona o pozemních komunikacích), nepostačí jejich pouhé oznámení. Je tedy zřejmé, že postup, kterým by bylo později oznámené shromáždění zakázáno, je v těchto případech vyloučen.

Přesto se však v praxi může stát, že úřad bude výše uvedeným způsobem postupovat. Pro názornost si dovolím uvést příklad rozhodnutí Obecního úřadu Valeč, který zakázal později oznámené shromáždění právě z důvodu kolize s jiným, dříve oznámeným shromážděním – oslav 500. výročí jmenování obce Valeč městem. Proti tomuto rozhodnutí byla svolavatelem pozdějšího shromáždění podána žaloba ke Krajskému soudu v Plzni, v níž žalobce namítal, že se v daném případě oslav nejednalo o jiné shromáždění dle zákona o právu shromažďovacím, ale o akci komerčního/poutňového typu. S ohledem na skutečnost, že obecní úřad Valeč v předmětném řízení neprokázal, že by oslavy 500. výročí jmenování obce Valeč městem byly shromážděním ve smyslu zákona o právu shromažďovacím, zrušil Krajský soud v Plzni rozhodnutí Obecního úřadu Valeč a stanovil, že svolavatel je oprávněn shromáždění uspořádat podle původního oznámení nebo později tak, aby shromáždění

bylo uskutečněno do 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu.<sup>265</sup> Krajský soud se v uvedeném rozsudku zevrubně zabýval povahou shromáždění a shromážděním spadajícím pod režim zákona o právu shromažďovacím, kdy zde byly potvrzeny již výše uváděné závěry.<sup>266</sup>

Príslušný úřad by tak v popisovaných situacích, kdy hrozí kolize veřejného užívání a shromažďovacího práva, měl zkoumat, zda není možné oznámené shromáždění zakázat z jiného důvodu. Ve spojitosti s veřejným užíváním by tímto důvodem mohla teoreticky být skutečnost, že se má shromáždění konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví či případně má-li být shromáždění konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, za předpokladu, že lze shromáždění bez nepřiměřených obtíží konat jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.<sup>267</sup> Na první pohled by se mohlo jevit, že uvedené důvody pro zakázání shromáždění by se mohly naplno uplatnit např. tehdy, pokud se na vymezeném místě již např. konají trhy nebo hudební vystoupení.

Ve skutečnosti však situace úřadu není vůbec jednoduchá. V prvním případě, kdy by bylo shromáždění zakázáno pro hrozící nebezpečí, je nezbytné, aby hrozba byla dána samotnou povahou místa, tedy mělo by se zpravidla jednat o místo, které je nevhodné pro pořádání jakéhokoliv shromáždění, za situace přetrvávání negativních vlivů tohoto místa.<sup>268</sup> Důkazní břemeno v uvedeném případě leží na úřadu, je proto nezbytné, aby bylo rozhodnutí zakazující shromáždění náležitě odůvodněno, úřad by měl uvést všechny úvahy, poklady a důkazy, které ho k zakázání přiměly.

Obdobně je nutné postupovat v druhém případě, pokud by úřad uvažoval nad možností zakázat shromáždění z důvodu, kdy by případné nutné omezení dopravy a zásobování související s oznámeným shromážděním bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva. Případné omezení dopravy či zásobování by v důsledku konaného shromáždění a zároveň ve spojitosti s již povoleným zvláštním užíváním muselo být

---

<sup>265</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4.9.2014, č.j. 30 A 101/2014-26. Zdroj: [https://8e6083c5e5b47fbfcf90c1b6bab6fa03dfd2cc1a.googleusercontent.com/host/0B3x8X77RaMBPdGxkNEc0SHZBc00/CS/223305934\\_0\\_30A\\_101\\_2014\\_6.pdf](https://8e6083c5e5b47fbfcf90c1b6bab6fa03dfd2cc1a.googleusercontent.com/host/0B3x8X77RaMBPdGxkNEc0SHZBc00/CS/223305934_0_30A_101_2014_6.pdf) (13.3.2016)

<sup>266</sup> Obdobně Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, č.j. 8 As 101/2011-186. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni: 13.3.2016.

<sup>267</sup> § 10 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., zákona o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>268</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 05.04.2007, č.j. 30 Ca 30/2007 - 28. Zdroj: [http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=EvidencniListVety&evl\\_id=18822&menu=266](http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=18822&menu=266) (13.3.2016)



totiž natolik výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Dle Nejvyššího správního soudu se musí: „*Jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu. Skutečnost, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí sama o sobě být ještě nutně důvodem k zakázání shromáždění, pokud nenastane narušení dopravy velké intenzity.*“<sup>269</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že v současné době dle platné právní úpravy nemá úřad žádnou možnost, jak by mohl zabránit střetu veřejného užívání a práva shromažďovacího či práva petičního, kdy u tohoto práva je situace o to složitější, neboť výkon práva petičního a s ním souvisejícího zřízení petičního stánku není úřadu vůbec oznamováno. Samotná kolize veřejného užívání a uváděných práv není ani důvodem pro případné následné rozpuštění shromáždění.

Změnu by však měla přinést již zmiňovaná novela zákona o právu shromažďovacím, která na střet veřejného užívání a práva shromažďovacího určitým způsobem pamatuje.

Důvodová zpráva k dané problematice konstatuje současný stav, kdy zákon nestanovuje pravidla pro konání shromáždění, pokud konkuruje kulturním akcím a akcím, které nemají charakter shromáždění. Zároveň připouští, že s ohledem na tuto skutečnost může nastat situace, které jsem se v této kapitole věnovala, a to, že např. dlouhodobě plánovaná kulturní akce (koncert, vánoční trhy) bude muset ustoupit náhle ohlášenému shromáždění. Dle informací získaných na ÚMO 3 lze souhlasit s tvrzením uvedeným v důvodové zprávě, že v praxi je podobná situace řešena zejména dohodou, nicméně v případě sporu není jeho řešení zákonem stanovené. Připravovaná novelizace však již na tyto situace reaguje.

Nově tak, pokud bude novela v navrhované podobě přijata, bude moci úřad dle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, v nezbytných případech pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných rozhodnutím stanovit podmínky konání shromáždění. Tyto podmínky bude moci úřad stanovit zejména tehdy, má-li se na stejném místě a ve stejnou dobu konat jiné shromáždění nebo veřejnosti přístupný kulturní, sportovní nebo jiný společenský podnik. Podmínky budou moci být stanoveny pouze za předpokladu, že mezi svolavatelem nebo svolavatelem a osobou

---

<sup>269</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.9.2007, č.j. 5 As 26/2007-86. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 13.3.2016.

pořádající veřejnosti přístupný podnik nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání shromáždění nebo veřejnosti přístupného podniku.

Úřad tak bude moci s ohledem na okolnosti konkrétního případu např. stanovit bližší vymezení místa konání shromáždění či přesné vymezení času konaného shromáždění.<sup>270</sup>

Možnost zakázat shromáždění pro střet s veřejným užíváním, dle terminologie zmiňované novely pro střet s veřejností přístupným podnikem, však připravovaná novela nezakotvuje a nadále tak bude možné konání shromáždění zakázat pouze pro střet s jiným, dříve oznámeným shromážděním.

Až samotná praxe, čas, případná právní stanoviska a zejména rozhodnutí soudů ukážou, zda stanovení podmínek pro případné kolizní situace veřejného užívání a shromažďovacího práva bylo dostačující, nebo zda bude do budoucna nutné úřadům poskytnout další právní oporu, kterou by bylo možné lépe či účelněji předcházet vzniklým kolizním situacím.

---

<sup>270</sup> Sněmovní tisk č. 510/0, část č. 1/4, novela zákona o právu shromažďovacím, návrh zákona včetně důvodové zprávy. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=510&CT1=0> (21.2.2016)

## **Závěr**

Cílem mé rigorózní práce bylo provést souhrnné vymezení pojmu veřejného užívání a současně realizovat exkurs do veřejného užívání v praxi, ve spojitosti s vzájemným vztahem veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního. Záměrem práce bylo seznámit čtenáře s tím, jak tento institut funguje v nejvýznamnějším plzeňském obvodu, v městském obvodu Plzeň 3, a zároveň upozornit na možný střet tohoto institutu s předmětnými právy.

Vzhledem k tomu, že se v případě veřejného užívání jedná o oblast poměrně širokou, které se však literatura a odborná praxe věnují většinou spíše v dílčích tématech a problémech, bylo mým cílem zaměřit se na tento institut jako celek a komplexněji zpracovat jeho úpravu, která je roztržena v mnoha právních předpisech. Zároveň bylo účelem mé rigorózní práce propojit teoretické vymezení s praxí a přiblížit čtenářům to, jak veřejné užívání funguje ve skutečnosti.

Nejprve jsem se zaměřila na samotnou analýzu pojmu veřejného užívání, kdy jsem veřejné užívání charakterizovala a věnovala jsem se jeho celkovému teoretickému vymezení, a to jak na základě dostupné literatury, tak i z pohledu právní úpravy. Potvrzení skutečnosti plynoucí z krátké zmínky o historii veřejného užívání, a to že v době po vzniku Československa, v předválečné teorii, byla institutu veřejného užívání věnována opravdu značná pozornost, bylo pro mě velice zajímavé a zároveň potěšující, neboť ze základů teorie a děl vzniklých v té době je možné vycházet i v současnosti, resp. mnoho odborníků správního práva z nich čerpá i v dnešní době. Neméně významnou roli hrají i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z dané doby.

Následovalo přiblížení jednotlivých všeobecně přístupných materiálních statků, které mohou být předmětem veřejného užívání, a to pozemních komunikací, vody, veřejného prostranství, krajiny, ovzduší, lesů, některých druhů energií či rádiového spektra. Věnovala jsem se subjektům veřejného užívání, ve spojitosti s nimi pak i otázce, zda lze veřejné užívání považovat za subjektivní právo. Po analyzování definice subjektivního práva jsem dospěla k závěru, že veřejné užívání je projevem svobody, která je omezena pouze svobodou druhých a že se nemůže jednat o subjektivní právo, protože uskutečněním takového práva by byla omezena svoboda ostatních předmětný statek užívat.

Současně, vzhledem k tomu, že veřejné užívání je jednou z mírnějších forem zásahů do vlastnického práva, jsem se dotkla i ochrany poskytované ve spojitosti s veřejným užíváním a též samotnému vztahu veřejného užívání a vlastnictví. Z této teoretické části je možné vidět, že ačkoli se literatura tomuto tématu jako celku věnuje minimálně, jednotlivé dílčí oblasti veřejného užívání jsou předmětem zájmu odborné veřejnosti a právní řád tyto spolu s judikaturou soudů, která se zabývá případnými nejasnostmi a výkladem, většinou náležitě upravuje. Avšak ne vždy je tato úprava jasná a přehledná, v řadě případů jsou totiž zákony doplňovány prováděcími předpisy, kdy ne pokaždé v zákoně odkaz na tento předpis najdeme.

V druhé části své rigorózní práce jsem se zabývala druhy veřejného užívání, kdy jsem se nejprve věnovala obecnému veřejnému užívání a jeho jednotlivým příkladům, následně pak veřejnému užívání zvláštnímu. Dualismus obecného užívání a zvláštního užívání lze najít pouze u dvou veřejných statků, a to u pozemních komunikací a vod, ostatní veřejné statky spadají pouze pod jeden druh veřejného užívání.

Následně jsem se, s ohledem na možný střet veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního, kdy hranice mezi nimi může být v některých případech poměrně tenká, zaměřila na vymezení těchto práv, zejména jejich zákonnou úpravu a realizaci v praxi.

Ve čtvrté kapitole věnované plzeňskému centrálnímu obvodu jsem provedla výše zmiňované propojení teorie s praxí. Nejprve bylo samozřejmě nutné představit čtenáři samotný centrální obvod a též, vzhledem ke skutečnosti, že je Plzeň statutárním městem, i Statut města, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce a který rozděluje jednotlivé pravomoci mezi orgány celoměstské a orgány městských obvodů. Následně jsem se již věnovala konkrétně veřejnému užívání v plzeňském centrálním obvodě, kdy dílčí kapitoly jsem pro přehlednost rozdělila podle právní úpravy, která se jimi zabývá.

Nejvíce pozornosti jsem vzhledem k charakteru obvodu věnovala zákonu o pozemních komunikacích, neboť nejčastějším způsobem veřejného užívání v plzeňském centrálním obvodě je právě užívání pozemních komunikací. Stěžejní částí pak bylo samotné zvláštní užívání pozemních komunikací, kdy jsem čtenáře postupně seznámila s jednotlivými druhy zvláštního užívání pozemních komunikací, tak jak je upravuje zákon o pozemních komunikacích a zejména způsobem, jak jsou tyto

v plzeňském centrálním obvodu povolovány. Zabývala jsem se nejen povinnostmi žadatele, ale i úkoly, které v této oblasti plní silniční správní úřad, a současně i specifiky, jež pro centrální obvod platí. Zároveň, vzhledem k tomu, že se o povolování zvláštního užívání rozhoduje v řízení vedeném dle správního řádu, byl stručně popsán i tento postup. Tyto zásadní informace jsou dále doplněny související problematikou, jako je např. výše poplatku, který je za zvláštní užívání pozemní komunikace nutno uhradit. Zároveň bylo v některých případech kvantifikováno množství vydaných rozhodnutí na území obvodu v minulých letech. Současně jsem provedla srovnání počtu vydaných rozhodnutí týkajících se zvláštního užívání na Úřadě městského obvodu Plzeň 3 s ostatními velkými obvody města Plzně (ÚMO 1, ÚMO 2 a ÚMO 4), a to za poslední tři roky. Uvedená čísla jen potvrzují významnost a důležitost plzeňského centrálního obvodu.

Následně jsem se již poněkud stručněji věnovala dalším právním normám, které veřejné užívání upravují, a to zákonu o vodách a nakládání s vodami, zákonu o obcích a záboru veřejného prostranství, zákonu o ochraně přírody a krajiny a kácení dřevin a v neposlední řadě též zákonu o ochraně ovzduší a povolení provozu stacionárního zdroje. Ve všech těchto případech jsem tak učinila opět s vazbou na plzeňský centrální obvod, tj. vymezením úkolů a postupů příslušných úřadů a konkrétními informacemi z praxe.

V poslední kapitole jsem se zaměřila na střet veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního. Hranice mezi veřejným užíváním a uváděnými právy může být v některých případech skutečně tenká. Nadřazenost těchto dvou Listinou zaručených práv v praxi často způsobuje určité komplikace, a to ve dvou případech. Prvním z nich je situace, kdy někteří lidé zastírají zvláštní užívání veřejného prostranství právě shromažďovacím právem. Tento střet lze však s ohledem na judikaturu soudů považovat za vyřešený, resp. nelze jej za střet považovat vůbec, neboť případné veřejné užívání (např. zábor veřejného prostranství během shromáždění) související s právem shromažďovacím či právem petičním je nutné zahrnout pod výkon těchto ústavně garantovaných práv. Nicméně je nutné konstatovat, že ne vždy, ačkoliv se zdá býti přístup soudů k této problematice naprosto zřejmý, orgány veřejné moci postupují v souladu se soudními rozhodnutími.

Vedle toho nadřazenost práva shromažďovacího a práva petičního způsobuje i řadu kolizních situací, kdy řádně povolené zvláštní užívání bývá v určitých případech výkonem těchto práv omezováno. Současná právní úprava neumožňuje příslušným úřadům, aby kolizním situacím zabránily, připravovaná novela zákona o právu shromažďovacím již však na takovou situaci svým způsobem pamatuje. Bude-li novela přijata v nynější podobě, budou moci nově úřady, kterým je konání shromáždění oznámeno, stanovit s ohledem na konání veřejnosti přístupného podniku podmínky pro konání shromáždění. Jiné možnosti jak zabránit střetu veřejného užívání s uváděnými právy, kromě stanovení podmínek pro konání shromáždění, však ani po případném přijetí novely mít úřady nebudou. Nerada bych na tomto místě předjímala, nicméně domnívám se, že ani možnost stanovit podmínky případným kolizím nezabrání. Možná by proto bylo vhodnější poskytnout úřadům takovou právní oporu, kterou by případným kolizním situacím bylo možné úplně předcházet, a to např. zakázáním konání shromáždění v blízkosti místa, kde se má veřejnosti přístupný podnik konat.

Prvnímu cíli své rigorózní práce, a to souhrnnému vymezení pojmu veřejného užívání, jsem se věnovala v první a druhé kapitole. Druhý cíl – analýza fungování veřejného užívání v praxi, resp. exkurs do veřejného užívání v plzeňském centrálním obvodu, jehož naplněním jsem se zabývala zejména v kapitole čtvrté, byl záležitostí ryze praktickou. Nutností pro splnění tohoto cíle bylo zásadní obeznámení se s příslušnými úřady, zejména s Úřadem městského obvodu Plzeň 3 a jeho Odborem životního prostředí a dopravy. Poměrně náročné, avšak velmi zajímavé, bylo nejen zjišťování konkrétních dat, ale i poznání specifických postupů v oblasti veřejného užívání a povolování jeho zvláštních forem. Jako potřebné pro správné pochopení problematiky se ukázalo i seznámení se s jednotlivými pracovníky Úřadu, kteří bezprostředně zajišťují úkony, o nichž v praktické části své rigorózní práce pojednávám. Reflexe vzájemného vztahu veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního pak byla provedena, po teoretickém vymezení těchto práv ve třetí kapitole, v kapitole páté.

Z výše uvedeného je zřejmé, že veřejným užíváním se zabývá velké množství právních norem, kdy každá z nich upravuje jeho dílčí oblast, nicméně výsledkem mé

analýzy je skutečnost, že samotné postupy povolování zvláštního veřejného užívání se dle jednotlivých oblastí nijak zásadně neliší.

Z práce je patrné, že největší pensum týkající se veřejného užívání se váže k užívání pozemních komunikací a ostatních veřejných prostranství. Další oblasti veřejného užívání, které se vzhledem k již zmiňovanému charakteru obvodu mohou jevit jako okrajové, tak ale z pozice Úřadu v žádném případě vnímány nejsou a i jim je věnován náležitý prostor. Jednou z nezanedbatelných věcí, kterou jsem ve své práci též zmínila, je i péče o veřejné prostory a o jejich čistotu spojenou s úklidy a údržbou veřejné zeleně, kdy městský obvod tyto činnosti také zajišťuje.

Při poznávání a zjišťování toho, jak konkrétně veřejné užívání v praxi funguje, jsem dospěla k závěru, že v plzeňském centrálním obvodu je tomuto institutu, i jeho případnému střetu s právem shromažďovacím a právem petičním, věnována opravdu značná pozornost. Z mého pohledu je toto zabezpečeno dostatečně, stejně jako organizace samotných postupů či řešení, a to profesně schopnými úředníky zabývajícími se jednotlivými odbornými oblastmi.

Zde i z přehledu výkonu státní správy je očividné, že centrální obvod je skutečně obvodem nejvytíženějším, pro žadatele nejzajímavějším a zároveň i z pohledu veřejnosti nejsledovanějším. Bezvadné fungování je tedy jasným důkazem toho, že veřejné užívání v praxi centrálního obvodu z oblasti státní správy je realizováno správně, v souladu se zákony, dělba pravomocí je zde jasně stanovena a jak jsem se mohla sama v praxi přesvědčit, i komunikace mezi jednotlivými úřady či orgány (jako např. Policií České republiky či Správou veřejného statku města Plzně) je nastavena více než dobře. Z hlediska samosprávy a veřejného užívání jsem došla ke stejnému názoru, kdy je při účasti orgánů městského obvodu ve vztahu k veřejnému užívání postupováno vždy s citem pro danou skutečnost. Péči o veřejné prostory se centrální obvod věnuje náležitě, což se odráží ve spokojenosti nejen občanů centrálního městského obvodu, ale i ostatních osob na území obvodu se vyskytujících. Samozřejmě v daném případě nelze generalizovat. I přesto, že se Úřad městského obvodu dle mého názoru snaží pečovat o obvod v co největší možné míře, není možné se zavděčit všem jeho občanům. Je tedy nutné konstatovat, že spokojeni nejsou všichni, naopak někteří si na některé kroky ve vztahu k péči a údržbě často či opakovaně stěžují.

V celkovém souhrnu jsem tak nabyla kladné dojmy, seznámila jsem se jak s novými skutečnostmi, tak s novými lidmi, a analýzu veřejného užívání v plzeňském centrálním obvodě hodnotím pozitivně, a to nejen z pohledu postupu v souladu s právním řádem, ale i díky osobitému přístupu Úřadu a jeho zájmu k jednotlivým oblastem veřejného užívání. Právě tento osobitý přístup v souvislosti s platnými právními normami, které umožňují střet veřejného užívání se shromážděním či petiční akcí, je předpokladem pro minimalizování konfliktních situací. Závěrem si dovoluji konstatovat, že, soudě podle dat v mé rigorózní práci uvedených, se toto na Úřadu městského obvodu Plzeň 3 s úspěchem daří.



## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, 528 s. ISBN 978-80-7478-652-5.

ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 256 s. ISBN 978-80-7400-306-5.

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 290 s. ISBN 978-80-7357-425-3.

EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha: Libri, 2004, 407 s. ISBN 80-7277-289-9.

FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem se souvisejícími a prováděcími předpisy*. 11. vydání. Praha: Linde Praha, 2012, 230 s. ISBN 978-80-7201-876-5.

HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, 1202 s.

HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1938, 995 s.

HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, 248 s. ISBN 978-80-87975-10-7.

HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví ve společnosti a právu*. Praha: C.H.Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HOETZEL, Jiří. *Československé právní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a.s. 1934, 454 s.

JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, 160 s. ISBN 978-80-7357-279-2.

JEMELKA Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ Klára, BOHADLO David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.

KADEČKA, Stanislav. *Zákon o místních poplatcích a předpisy souvisejí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 427 s. ISBN 80-7179-918-1.

KINDL, Milan, KRAMÁŘ, Květoslav, RAJCHL, Jiří, TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

KLÍMA, Karel, a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

KOČÍ, Roman, KUČEROVÁ, Helena. *Silniční právo*. Praha: Leges, 2009, 416 s. ISBN 978-80-87212-10-3.

KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 4. vydání. Praha: Leges, 2013, 440 s. ISBN 978-80-87576-51-9.

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.

LAVICKÝ, Petr, a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. ISBN 978-80-7400-529-9.

MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana, a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, 616 s. ISBN 978-7478-502-3.

MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 415 s. ISBN 978-80-7400-477-3.

POMAHÁČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. 1. vydání. Praha: ISV nakladatelství, 1999, 246 s. ISBN 80-85866-42-0.

PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, 431 s. ISBN 978-80-7201-806-2.

PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2002, 683 s. ISBN 80-7208-314-7.

PUNČOCHÁŘ, Pavel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2004, 392 s. ISBN 80-86846-00-8.

STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 3. vydání. Praha: Policejní akademie České republiky, 1998, 180 s. ISBN 80-85981-79-3.

TUREČEK, Karel, a kol. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vydání. Praha: Soudy, 2003, 611 s. ISBN 80-903134-3-4.

VANÍČEK, Zdeněk. *Zákon o elektronických komunikacích. Komentář*. Praha: Linde, 2008, 479 s. ISBN 978-80-7201-739-3.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VEDRAL, Josef, VÁŇA Luboš, BŘEŇ Jan, PŠENIČKA Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

### **Odborná periodika**

JAMBOROVÁ, Kateřina. Výkon práva shromažďovacího na pozemních komunikacích. *Právní rozhledy*. 2012, č. 23-24, str. 849.

KINDL, Milan. Poznámka k vlastnictví vod. *Právník*. 1997, č. 2. str. 186.

KRECHT Jaroslav. Vody a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*. 2014, č. 23/24, str. 843.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*. 2015. č. 4-5, str. 201-212.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. 2015. č. 10, str. 363.

PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět subjektivního práva soukromého? *Právní rozhledy*. 2009, č. 13, str. 457.

VÍT, Ondřej. Zpoplatnění veřejného prostranství. *Právní rádce*. 2008, roč. 16, č. 8, str. 41.

WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromažďování. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 2, str. 68 a 70.

## **Právní předpisy**

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 44/1988, o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 105/2010 Sb., o plánu přidělení kmitočtových pásem.

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení vlády č. 54/1989 Sb., o prohlášení území historických jader měst Kolína, Plzně, Brna, Lipníku nad Bečvou a Příboru za památkové rezervace.

Obecně závazná vyhláška statutárního města Plzeň č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení statutárního města Plzně č. 10/2013 o vymezení oblastí, ve kterých lze místní komunikace užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (Parkovací řád).

Vyhláška statutárního města Plzně č. 2/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení hlavního města Prahy č. 19/2004, kterým se určuje místo, kde lze konat shromáždění bez oznámení.

## Judikatura

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3.5.2000, sp.zn. 22 Cdo 178/99, publikovaný pod č. 106, *Soudní rozhledy*, 2000, č. 10, str. 299.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8.11.2000, sp.zn. II. ÚS 427/2000. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.11.2000, sp.zn. 22 Cdo 1868/2000. *Právní rozhledy*, 2001, č. 2, str. 80.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.1919 č. 1538, publikovaný pod č. 81, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1919, str. 141-145.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.1923 č. 18 705/22, publikovaný pod č. 1904, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1923, str. 221, 222.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.1927 č. 3413, publikovaný pod č. 6336, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1927, str. 274-275.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 24.6.1929 č. 16 145/27, publikovaný pod č. 8056, BOHUSLAV, Josef Václav. *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: Právnícké vydavatelství, 1929, str. 812-813.

Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Nález Ústavního soudu ze dne 21.9.2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19.4.1999, č.j. 7A 109/96-32. Zdroj: Codexis. Aktualizace ke dni 4.9.2014.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9.1.2008, sp. zn. II ÚS 268/06. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2015, č.j. 1 As 32/2012-42. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14.2.2006, sp.zn. 33 Odo 396/2004. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31.1.2006, sp.zn. 33 Odo 1253/2005. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10.4.2013, sp.zn. 28 Cdo 2509/2012. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 2.5.2012, sp.zn. 28 Cdo 561/2012. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7.4.2015, sp.zn. 28 Cdo 4250/2014. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15.4.2010, sp.zn. II. ÚS 731/10. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2009, č.j. 9 Afs 86/2008-89. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 14.1.2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.2.2008, sp.zn. 2 As 17/2008. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 21.2.2016.

Nález Ústavního soudu ze dne 23.6.1994, sp.zn. I. ÚS 21/94. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 21.2.2016.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. 52 Ca 49/2008, publikovaný: *Soudní rozhledy*, 2009, č. 4, str. 148.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.3.2008, sp. zn. 25 Cdo 1905/2005. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 5.3.2016

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20.11.2001, sp. zn. Pl. ÚS 20/01. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 5.3.2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5.6.2008, č.j. 1 As 32/2008-116. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 25.2.2016.

Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp.zn. I ÚS 1849/08. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 25.2.2016.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.12.2013, č.j. 4 A 25/2010-33. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2015, č.j. 4 As 147/2015 – 46. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 12.1.2016, č.j. II.ÚS 3277/15-1. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4.9.2014, č.j. 30 A 101/2014-26. Zdroj: [https://8e6083c5e5b47fbfcf90c1b6bab6fa03dfd2cc1a.googleusercontent.com/host/0B3x8X77RaMBPdGxkNEc0SHZBc00/CS/223305934\\_0\\_30A\\_101\\_2014\\_6.pdf](https://8e6083c5e5b47fbfcf90c1b6bab6fa03dfd2cc1a.googleusercontent.com/host/0B3x8X77RaMBPdGxkNEc0SHZBc00/CS/223305934_0_30A_101_2014_6.pdf) (13.3.2016).  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, č.j. 8 As 101/2011-186. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni: 13.3.2016.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 05.04.2007, č.j. 30 Ca 30/2007 - 28. Zdroj: [http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=EvidencniListVety&evl\\_id=18822&menu=266](http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=18822&menu=266) (13.3.2016)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.9.2007, č.j. 5 As 26/2007-86. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 13.3.2016.

### **Internetové zdroje**

Oficiální stránky města Plzně:

<http://www.plzen.eu/obcan/o-meste/historie-mesta/po-stopach-historie-mesta/>  
(3.3.2016)

<http://ozp.plzen.eu/ovzdusi/ochrana-ovzdusi/> (6.3.2016)

<http://ozp.plzen.eu/ovzdusi/monitoring-ovzdusi/monitoring-ovzdusi.aspx> (6.3.2016)

Oficiální stránky městského obvodu Plzeň 3:

<http://umo3.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-3/mestsky-obvod-plzen-3.aspx> (3.3.2016)

<http://umo3.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-3/historie-obvodu/historie-obvodu.aspx> (3.3.2016)

[http://umo3.plzen.eu/Files/umo3/fotoweb/2015/dokumenty\\_formulare/ROZPOCET2015.pdf](http://umo3.plzen.eu/Files/umo3/fotoweb/2015/dokumenty_formulare/ROZPOCET2015.pdf) (5.3.2016)

<http://umo3.plzen.eu/urad-a-samosprava/transparentni-urad/rozpocet-obvodu/>  
(5.3.2016)

Oficiální stránky Plzeňského kraje:

<http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/zpristupneni-informaci-podle-zakona-o-ochrane-ovzdusi> (6.3.2016)

Oficiální stránky Ministerstva zemědělství:

<http://eagri.cz/public/web/file/426635/ZZ2014.pdf> (14.1.2016)



## Ostatní

Stanovisko odboru bezpečností politiky Ministerstva vnitra k některým otázkám zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ze dne 18.6.2010. Dostupné online: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-odboru-bezpecnostni-politiky-mv-k-nekterym-otazkam-zakona-84-1990-sb-o-pravu-shromazdovacim-shrz.aspx>.

Stanovisko Ministerstva vnitra k záboru veřejného prostranství při shromážděních ze dne 12.6.2006, č.j. VS-455/3-2006.

Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 84 k možnostem řešení situace, kdy vozidlo brání v pohybu chodců nebo ve výkonu práva shromažďovacího, ze dne 7.11.2014. Zdroj: ASPI. Aktualizace ke dni 12.3.2016.

*Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad. 2. vydání.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, str. 10. Dostupné online: [www.ochrance.cz/uploads/tx.../Doporučení\\_Obecni\\_dane.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx.../Doporučení_Obecni_dane.pdf).

*Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím.* Ministerstvo vnitra České republiky. Aktualizované vydání z roku 2009, str. 20. Dostupné online: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, sněmovní tisk č. 362.

Rozhodnutí Magistrátu města Plzně, Odbor dopravy, ze dne 20.4.2010 č.j.: MMP/046692/10.

Usnesení Rady městského obvodu Plzeň 3 č. 302 ze dne 12.8.1997.

Usnesení Rady městského obvodu Plzeň 3 č. 368 ze dne 8.10.2013 ve věci Strategie rozšíření zóny placeného parkování.

Usnesení Rady města Plzně č. 1615 ze dne 20.12.2012, kterým byl schválen dokument Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně „Vzhled a umístění restauračních předzahrádek v centru města Plzně“.

Usnesení Rady města Plzně č. 1360 ze dne 19.12.2013, kterým byl schválen dokument Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně „Vzhled a umístění předsunutých prodejních míst v centru města Plzně.“

Zápis z 26. jednání Komise pro dopravu a využití veřejných prostranství konaného dne 13.2.2013.

Všeobecná deklarace lidských práv.

Mezinárodního pakt o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodní paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.).

Listina základních práv Evropské unie.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Sněmovní tisk č. 510/0, část č. 1/4, novela zákona o právu shromažďovacím, návrh zákona včetně důvodové zprávy. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=510&CT1=0> (21.2.2016)

# Přílohy

## Příloha č. 1

### Mapa městského obvodu Plzeň 3



Zdroj: <http://umo3.plzen.eu/zivot-v-obvodu/mestsky-obvod-plzen-3/mestsky-obvod-plzen-3.aspx>  
(18.3.2016)

## Příloha č. 2

### Vzor žádosti o zvláštní užívání

ÚMO PLZEŇ 3, sady Pětatřicátníků 7-9, 305 83 PLZEŇ  
Odbor dopravy a životního prostředí

JFODŽP08.01

Dne \_\_\_\_\_

### Ž Á D O S T

1) o povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace IV.tř (chodník, náměstí)  
2) o povolení k užívání veřejného prostranství

Žadatel \_\_\_\_\_ datum narození - IČ \_\_\_\_\_  
adresa žadatele \_\_\_\_\_ PSČ \_\_\_\_\_  
Přesné označení místa, které je předmětem žádosti \_\_\_\_\_

uzavírka : částečná - úplná (zaškrtnout) v rozsahu \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>  
Účel užívání - uvést (např. umístění lešení, stánku / uvést sortiment prodeje/, rekl.stojan apod.) \_\_\_\_\_

V termínu: od \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_, v určené hodiny od \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_  
( u reklamních stojanů ,předzahrádek a provozu stánků upřesnit dny - např. pouze prac. dny apod., u kulturních propagačních a jiných akcí uvést časový úsek od - do) .

Zodpovědný pracovník - jméno, příjmení, a adresu ( u právnických osob - název, sídlo a IČO ,jméno zodp. pracovníka, )  
\_\_\_\_\_ tel. č. \_\_\_\_\_  
(přednostně pevnou linku)

ŽÁDÁM O VYLOUČENÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU ODVOLÁNÍ .....

podpis , podpis statutárního zástupce  
společnosti nebo osoby jím pověřené  
i hůlkovým písmem k podpisu pro  
čitelnost, (razítko)

Přílohy:

- a) technický plán - s vyznačením místa a rozsahu záboru-délka x šířka, chodník (šířka),název ulice, č.domu, vyznačit nejbližší křižovatku včetně popisu ulic s udáním vzdálenosti záboru od křižovatky –  
nutno uvést všechny údaje
- b) souhlas správce komunikace - Správa veřejného statku města Plzně, Klatovská 10, Plzeň - úsek pro správní a majetkové řízení – při umístění lešení,zař. staveniště,sklárky omítkových apod. směsí, umístění předzahrádek, cirkusu, a lidové tech. zábavy ( podatelna)
- c) doklad o zaplacení správního poplatku dle zák. č. 634/2004 Sb. - útržek pošt. poukázky-originál
- d) kopii výpisu z obchodního rejstříku či živnostenského listu (v případě zmocnění-plnou moc)
- e) u předzahrádek vyjádření policie ČR, vizualizace předzahrádky, foto židle + stolky
- f) u stánků – foto stánku



### Příloha č. 3

#### Vzorové rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 o povolení zvláštního užívání

ÚŘAD MĚSTSKÉHO OBVODU PLZEŇ 3, SADY PĚTATŘICÁTNÍKŮ 7-9  
odbor dopravy a životního prostředí

Sp.zn.:  
Vyřizuje:  
E-mail:

Č.j.:  
V Plzni dne

### ROZHODNUTÍ

Úřad městského obvodu Plzeň 3, odbor dopravy a životního prostředí, jako orgán věcně a místně příslušný podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a dle vyhlášky města Plzně č. 8/2001, Statut města, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl takto:

v řízení o žádosti podané dne ---- společností -----, se sídlem -----, IČ ---- (dále jen „žadatel“) o povolení zvláštního užívání místní komunikace III. třídy č. --- – chodníku v ulici ---- u objektu č. ----, který je součástí této místní komunikace spočívající v umístění reklamního stojanu typu „A“ o rozsahu 1 m<sup>2</sup>, v termínu od ---- do ----, kde dalším účastníkem správního řízení je vlastník místní komunikace Plzeň, statutární město, náměstí Republiky 1, 306 32, Plzeň, IČ 00075370, zastoupený Správou veřejného statku města Plzně, příspěvkovou organizací, se sídlem Klatovská třída 10-12, 301 26 Plzeň, IČ 40526551 (dále jen „správce“), se podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích rozhodnutím podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

### p o v o l u j e

se souhlasem správce místní komunikace ze dne -----, č. j. ----- zvláštní užívání místní komunikace III. třídy č. ---- – chodníku v ulici ---- u objektu ----, který je součástí této místní komunikace spočívající v umístění reklamního stojanu typu „A“ o rozsahu 1 m<sup>2</sup>, v termínu od ---- do ---- - dle přílohy

v termínu ----- Po – Pá

#### za těchto podmínek:

1. Při umístění reklamního poutače bude dodržena min. šířka průchozího profilu chodníku tj. 0,5 m- bezpečnostní odstup od hrany chodníku, 2 x 0,75 šířka pruhu pro pěší, 0,25m odstup od zástavby, 0,25m odstup od hrany poutače.
2. Poutač bude umístěn v blízkosti provozovny a obsah reklamy bude respektovat zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.
3. Poutač nesmí být umístěn v bezprostřední blízkosti dopravního značení (10 m před a za dopravním značením) Poutač nebude pevně spojen s žádným komunikačním zařízením (zábradlí, sloupky VO, sloupky dopravních značek atd.) a bude vytvořena možnost neprodleného odstranění v případě rozporu s tímto stanoviskem.
4. Velikost poutače bude **max. 60 x 90 cm** a nebude tvarem, barevným provedením, použitou symbolikou, textem a umístěním zaměnitelný s dopravními značkami, na reklamní poutač nebude použita reflexní barva.
5. Žadatel odpovídá za čistotu, bezpečnost a estetické provedení reklamního zařízení.
6. Na užívané části komunikace nesmí dojít ke kotvení mobilní reklamy do konstrukce komunikace.
7. Povolení pozbývá platnosti uplynutím doby na níž se rozhodnutí vydává.

Za průběh zvláštního užívání odpovídá: ....., tel. ....

Úřad městského obvodu Plzeň 3, odbor dopravy a životního prostředí, dle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu, **vylučuje odkladný účinek odvolání** proti rozhodnutí o povolení zvláštního užívání na základě žádosti žadatele.

**O d ů v o d n ě n í :**

Na základě § 68 odst. 4 správního řádu, bylo upuštěno od odůvodnění, neboť Úřad městského obvodu Plzeň 3, odbor dopravy a životního prostředí všem účastníkům řízení vyhověl v plném rozsahu.

Úřad městského obvodu Plzeň 3, odbor dopravy a životního prostředí, dle § 85 odst. 2 písm. c) správního řádu, vylučuje odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o povolení zvláštního užívání na základě žádosti žadatele.

**P o u ě n í :**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení, k Magistrátu města Plzně a to prostřednictvím Úřadu městského obvodu Plzeň 3, odboru dopravy a životního prostředí, u něhož se odvolání podává.

Proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku se nelze odvolat dle § 85 odst. 4 zákona správního řádu.

-----  
vedoucí odboru dopravy a životního prostředí

Obdrží:

**Účastníci řízení:**

- Plzeň, statutární město, nám. Republiky 1, 301 32 Plzeň, zastoupené Správou veřejného statku města Plzně, příspěvkovou organizací, Klatovská tř. 10-12, 301 26 Plzeň

-----  
**Na vědomí:** Odbor finanční zde, vlastní

Za vydání povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace byl uhrazen správní poplatek dle položky č.36a ) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů ve výši ----- Kč.

## Resume

The rigorosum thesis „*Legal concept of public use with focus on its application in the central Pilsen borough in conflict with freedom of assembly and right to petition*“ focuses on the analysis of the concept of public use and its utilization in practice, this in the context of interrelation of public use and freedom of assembly and right to petition. Public use means usage of generally available material goods, which corresponds to their intended purpose and can be used by predetermined unlimited range of users. Freedom of assembly and right to petition presents fundamental political rights which can get into conflict with public use.

The thesis is divided into five parts. The first part deals with the definition of public use and its theory. Attention is paid to its history, to object of public use, which can be for example roads, water, public areas, forest, countryside or air, and to its subjects, whose range varies according to the type of public use, and also to the issue, if public use can be considered as subjective right. Subsequently, the protection of public use and the relation between public use and property are mentioned.

Second part of the thesis focuses on the types of public use - general public use and special public use. These two types of public use and differences between them are described. Simultaneously, individual examples of types of public use and their legislation are included.

Third part of the thesis deals with constitutionally guaranteed rights – with freedom of assembly and right to petition. In this part, definition of these rights, their legal regulation and implementation in practice were presented.

Fourth part of the thesis focuses on the application of public use in practice, specifically in the central Pilsen borough. In this part, the connection of theory and practice was performed. This part deals, inter alia, with tasks and procedures of public administration, with obligations of applicant for a permit of special public use or with specifics which applies to central Pilsen borough. Sectional parts are divided according to the legislation which engages in particular kinds of public use in the following order: roads, water, public areas, landscape and air.

Last part of the thesis is devoted to interrelation, respectively conflict of public use and freedom of assembly and right to petition. Lines between public use and freedom of assembly and right to petition can be in some cases thin and superiority of

these two constitutionally guaranteed rights sometimes cause certain complications in practice.

The main objective of this rigorosum thesis was to carry out comprehensive definition of legal concept of public use and concurrently realize an excursus to public use in practice, respectively to analyze how public use works in central borough of Statutory City of Pilsen, this in connection with freedom of assembly and right to petition, fundamental rights which can get into conflict with public use.



## **Abstrakt**

Rigorózní práce je zaměřena na analýzu pojmu veřejného užívání, na rozbor toho, jak veřejné užívání funguje v praxi a na střet veřejného užívání s právem shromažďovacím a právem petičním. Cílem práce je provést souhrnné vymezení pojmu veřejného užívání a analyzovat, jak tento institut funguje v centrálním obvodu statutárního města Plzeň, to v souvislosti s vzájemným vztahem veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního

Práce je rozdělena do pěti částí. První část se zabývá vymezením pojmu veřejného užívání, jeho historií, teorií a povahou, předmětem veřejného užívání, jeho subjekty, ochranou a též vztahem veřejného užívání a vlastnictví. V druhé části je pozornost věnována druhům veřejného užívání – obecnému veřejnému užívání a zvláštnímu veřejnému užívání. Třetí část práce představuje teoretické vymezení práva shromažďovacího a práva petičního. Čtvrtá část je pak zaměřena na to, jak funguje veřejné užívání v praxi, konkrétně v plzeňském centrálním obvodě. Tato část se mimo jiné zabývá úkony a postupem veřejné správy, povinnostmi žadatele o povolení zvláštního veřejného užívání či specifiky, které pro plzeňský centrální obvod platí. Poslední část práce je věnována vzájemnému vztahu, resp. střetu veřejného užívání a práva shromažďovacího a práva petičního.

## **Klíčová slova**

veřejné užívání, plzeňský centrální obvod, právo shromažďovací a právo petiční

## **Abstract**

The rigorosum thesis focuses on the analysis of concept of public use, how it works in practice and on conflict of public use with freedom of assembly and right to petition. The objective of the thesis is to carry out comprehensive definition of legal concept of public use and to analyze how this legal concept works in central borough of Statutory City of Pilsen, this in the context of interrelation of public use and freedom of assembly and right to petition.

The thesis is divided into five parts. First part deals with the definition of public use, its history, theory and nature, object of public use, its subjects, protection and also with relation of public use and property. In the second part, attention is paid to the types of public use, general public use and special public use. Third part of thesis presents theoretical definition of freedom of assembly and right to petition. Fourth part focuses on how public use works in practice, specifically in the central Pilsen borough. Furthermore, this part deals, inter alia, with tasks and procedures of public administration, obligations of applicant for a permit of special public use or specifics which applies to central Pilsen borough. Last part of the thesis is devoted to interrelation, respectively conflict of public use and freedom of assembly and right to petition.

## **Key words**

public use, central Pilsen borough, freedom of assembly and right to petition